

Suomalainen kehityspolitiikka ja Kosovon kysymys

Suomen rahoittamat kehitysyhteistyöhankkeet Kosovossa vuosina 1999-2017

Elina Anniina Tiensuu

Helsingin Yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Poliittinen Historia

Pro gradu -tutkielma

Marraskuu 2019

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Yhteiskunnallisen muutoksen maisteriohjelma	
Tekijä – Författare – Author Elina Anniina Tiensuu			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Suomalainen kehityspolitiikka ja Kosovon kysymys - Suomen rahoittamat kehitysyhteistyöhankkeet Kosovossa vuosina 1999-2017			
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Poliittinen historia			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Marraskuu 2019	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 89 + liitteet (7 sivua)	
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Tutkielmassa tarkastellaan 1990-luvun lopulla laajan kansainvälisen kiinnostuksen kohteeksi joutunutta Kosovon aluetta ja sen kehitystä humanitaarista apua vastaanottavasta kriisialueesta itsenäiseksi, Euroopan unionin jäsenyyttä tavoittelevaksi valtioksi. 1990-luvun lopun väkivaltaisen kriisin vuoksi Kosovon kehitys nousi kansainvälisten keskustelujen lisäksi myös suomalaisen kehityspolitiikan keskiöön ja alue säilytti asemansa Suomen kehitysyhteistyön tärkeänä kumppanimaana aina 2010-luvulle asti.</p> <p>Tutkimuksen lähtökohtana on ottaa selvää suomalaisen kehitysyhteistyön linjauksista ja saavutuksista Kosovossa vuosien 1999-2017 aikana. Suomen rahoittamien kehitysyhteistyöhankkeiden erityislaatuksuuksia ja jatkuvuutta pyritään selvittämään pääasiallisena lähdeaineistona käytettyjä kehityspoliittisia linjauksia, kehitysyhteistyön evaluointeja sekä yhteistyötä ohjanneita puiteohjelmia tarkastelemalla. Tutkielmassa analysoimaan yhteistyön eri ajanjaksojen leimallisia piirteitä ja arvioidaan Kosovon alueella asuvien etnisten ryhmien vaikutusta avun antamiseen erityisesti Kosovon vuonna 2008 antaman itsenäisyysjulistuksen jälkeisinä vuosina. Läpi tutkielman tarkastellaan myös Kosovon matkaa kohti eurooppalaista valtiota ja pohditaan suomalaisen avun vaikutusta maan Euroopan unionin jäsenyyshaaveisiin.</p> <p>Tutkittavalla ajanjaksolla Suomi rahoitti Kosovossa 36 kahdenvälistä kehitysyhteistyöhanketta. Kosovon itsenäisen maaohjelman aikana vuosina 1999-2008 suomalaisten apu oli keskittynyt suomalaisten erityisosaamisen aloille, esimerkiksi erityisopetukseen. Kapealle alalle keskitetyt hankkeet saivat aikaan vaikuttavia tuloksia pitkäjänteisen työnsä vuoksi. Vuosina 2009-2013 Kosovon kehitysyhteistyötä toteutettiin neljällä erillisellä temaattisella alalla ja vasta ohjelmakauden kahden viimeisen vuoden aikana rahoitusta keskitettiin työllisyyttä tukevaan hanketyöhön. Vuodesta 2013 eteenpäin kehitysyhteistyö kuihtui rahoituksen jatkuvasti pienentyessä, ja vuonna 2017 kehitysyhteistyö katsottiin käytännössä täysin päättyneeksi Kosovossa.</p> <p>Johtopäätöksenä voidaan todeta, että suomalaisten erityisosaamiseen keskittynyt apu oli Kosovon yhteiskunnallisen kehityksen kannalta merkittävää. Työskentely koulutuksen, erityisopetuksen ja eri vähemmistöryhmien, kuten vammaisten, yhteiskunnallisen osallisuuden puolesta sai laajaa kansainvälistä kiitosta. Tutkittavan ajanjakson hankkeet työskentelivät suomalaisen kehityspolitiikan läpileikkaavien teemojen parissa, mutta eivät aina seuranneet Kosovon hallituksen virallisia päämääriä. Kosovolle Euroopan unionin jäsenyys on jo pitkään ollut tavoiteltu päämäärä, mutta suosituksista huolimatta suomalaiset eivät kirjanneet kehitysyhteistyöhankkeiden päämääriin suoria tavoitteita Kosovon integraation tukemisesta. Kosovon kehitys on yhä edelleen monitulkintainen: toisaalta maa kamppailee pitkäjänteisestä avunannosta huolimatta yhä merkittävien kehitysongelmien parissa, mutta toisaalta se pyrkii enenevässä määrin ratkaisemaan kansainvälisen yhteisön esille tuomia ongelmia toiveenaan eurooppalainen tulevaisuus.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Kosovo, Länsi-Balkan, kehitysyhteistyö, kehityspolitiikka, yhteiskunnallinen kehitys, Euroopan unioni			
Ohjaaja tai ohjaajat –Handledare – Supervisor or supervisors Kimmo Rentola			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

1. Johdanto	1
1.1. Tutkimuksen aihe	2
1.2. Aikaisempi tutkimus	5
1.3. Tutkimuskysymys, tutkimusaineisto ja tutkielman rakenne	7
2. Kosovo kansainvälisen kiinnostuksen kohteena	11
2.1. Kosovon kysymys	12
2.2. Kansainväliset voimat rauhaa turvaamaan	17
2.3. Ahtisaari istuu neuvottelupöytään ja valta vaihtuu Kosovossa	20
2.4. Päämääränä EU-jäsenyys	22
3. Itsenäisen maaohjelman aikakausi: työskentelyä suomalaisten erityisosaamisaloilla	28
3.1. Epätyypillinen, mutta tärkeä kumppanimaa	28
3.2. Vaikutusvaltainen ydinohjelma: suomalaisten huippuvuodet Kosovossa	33
3.3. Evaluoinnin vahva suositus: Kosovo kohti unionia Suomen avulla	37
4. Länsi-Balkanin ohjelma: painopisteenä Kosovo	44
4.1. Avun kohteena kriiseistä toipuva Kosovo	45
4.2. Suomi vastaa EU:n turvallisuushaasteeseen	50
4.3. Talouden kehittämisen kautta kokonaisvaltaiseen turvallisuuteen	53
4.4. Aktiivista integraation tukemista ilman suoria EU-tavoitteita?	57
5. Suomalainen kehitysyhteistyö Kosovossa tulee päätökseensä	61
5.1. Pitkäjänteinen yhteistyö ajetaan alas	62
5.2. Suomalaishankkeiden viimeiset vuodet Kosovossa	65
5.3. Kehittymisen lopullisena päämääränä EU?	69
5.4. Kosovon kehitys: hitaasti kohti unionia – suomalaisten avulla tai ilman	74
5.5. Länsi-Balkanista Euroopan unioniksi?	77
Lähteet	80
Liitteet	90

1. Johdanto

Kysymys Kosovon alueen rauhasta, itsenäisyydestä ja kehittämisestä on jo kahden vuosikymmenen ajan ollut esillä sekä suomalaisen että kansainvälisen kehityspolitiikan asialistoilla. Kosovon alue nousi uutisotsikoihin ja Euroopan unionin (EU) jäsenvaltioiden yhteisen ulko- ja puolustuspolitiikan puheenaiheeksi 1990-luvun lopulla Jugoslavian hajoamissotien aikana. Länsi-Balkanin konfliktit nostivat hätää kärsineen alueen vuosiksi yhdeksi rauhanturvaoperaatioiden ja humanitaarisen avunannon pääkohteista. Suurten kansainvälisten toimijoiden, kuten Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) ja Pohjois-Atlantin liiton (Nato), lisäksi myös suomalaiset kokivat velvollisuudekseen edistää alueen rauhaa ja jälleenrakennusta pitkäaikaisen hanketyön kautta. Kosovo oli Suomelle tärkeä kehitysyhteistyön kumppani miltei kahden vuosikymmenen ajan. Yhteistyö perustui 1990-luvun lopun humanitaariselle avunannolle, osallistumiseen Kosovon rauhanturvaamiseen ja Martti Ahtisaaren työhön Kosovon kriisin rauhanneuvotteluissa. Myös Suomen kansan yleinen mielipide edisti Kosovon avustamista: hyväntekeväisyysjärjestöjen kautta suomalaiset lähettivät Kosovoon miljoonia markkoja sodan runteleman maan avustamiseksi. Myöhemmin yhteistyö kehittyi pitkäjänteiseksi ja Kosovon yhteiskuntaa vakauttavaksi. Vuosina 2007 ja 2008 Suomen ja Kosovon kumppanuus syveni entisestään kun presidentti Ahtisaari osallistui neuvotteluihin Kosovon itsenäisyydestä ja sai aikaan Kosovon nykyisen perustuslain kulmakiven, Ahtisaaren suunnitelman.

Tässä tutkimuksessa käsitellään suomalaisia kehitysyhteistyöhankkeita Kosovossa vuodesta 1999, jolloin suomalaiset alkoivat antaa humanitaarista apua ja ottaa osaa Kosovon rauhanturvaoperaatioon aina vuoteen 2017, jolloin viimeisetkin Suomen kehitysyhteistyöhankkeet Kosovossa ajettiin alas ulkoministeriön päätöksellä. Tutkimus keskittyy siihen, miten suomalaisen kehitysyhteistyön linjaukset ja kehityspoliittiset päätökset ovat vaikuttaneet Kosovossa toteutettujen hankkeiden muotoutumiseen ja kehitysyhteistyön jatkuvuuteen. Yksittäisten hankkeiden sijaan tutkimuksessa tarkastellaan hankkeiden muodostamaa kokonaisuutta kehitysyhteistyön laajojen linjojen ja vaikuttavuuden tutkimiseksi. Tarkastelun kohteena olevien hankkeiden vaikuttavuutta arvioidaan kehityspoliittisten selonteiden ja kehitysyhteistyön evaluointien avulla. Tutkimus keskittyy erityisesti suomalaisen kehitysyhteistyön erityispiirteisiin ja niiden tuomaan lisäarvoon sekä pohtii suomalaisten vaikutusta Kosovon kehitykseen sodan runteleman alueesta kansainväliseksi suojelualueeksi ja lopulta itsenäiseksi valtioksi, jolla on suuri halu tulla osaksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden joukkoa.

1.1. Tutkimuksen aihe

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisrahoituksen avulla toteutettuja kehitysyhteistyöhankkeita Kosovossa vuoden 1999 jälkeen. Käytännössä suomalainen hanketyö tuli päätökseensä Kosovossa vuoden 2017 loppuun mennessä ulkoministeriön päätöksestä, joten tutkittavia hankkeita tarkastellaan noin kahdenkymmenen vuoden ajanjaksolla. Tämä tutkimus on ensimmäinen, joka analysoi Kosovoon suunnatun kehitysyhteistyön suuria linjauksia ja tarkastelee Kosovossa toteutettuja suomalaisrahoitteisia kehitysyhteistyöhankkeita samassa tutkimuksessa ja näin pitkällä ajanjaksolla. Vuosina 1999-2017 Kosovossa toteutettiin suomalaisin kehitysyhteistyövaroin yhteensä 36 kahdenvälistä hanketta¹, joista erityisesti vuosien 1999-2013 hankkeet saivat aikaan merkittävää yhteiskunnallista vaikutusta kansainvälisesti verrattuna suhteellisen pienen rahoituksen avulla.

Juhani Koponen ja Tiina Kontinen määrittelevät teoksessaan Kehitysapukeisarin vaatekaapilla (2011), kehitysyhteistyön ”yhteiskunnalliseksi ja poliittiseksi toiminnaksi, joka tapahtuu historian ja kulttuurin luomissa puitteissa”. Kehitysyhteistyö ei siis pyri vain ratkaisemaan kehitysongelmia, vaan se on osa yhteiskunnallista ja poliittista muutosprosessia, jossa globaalit kehitystavoitteet, valtioillisten toimijoiden kehityspolitiikka sekä hanketoteutus kohtaavat ihmiselämän moninaisuuden. Kehitysyhteistyön avulla puututaan globaaleihin ongelmiin ja pidetään kehittyvät valtiot mukana kansainvälisessä järjestelmässä.² Kehitysyhteistyö on eri asia kuin humanitaarinen apu, joka on tarkoitettu luonnononnettomuuksien, aseellisten konfliktien sekä muiden kriisien seurauksista kärsivien ihmisten auttamiseksi. Humanitaarinen apu on kriisitilanteen ensimmäinen vaihe ja sen antamisesta pyritään kohdealueella siirtymään sujuvasti rauhan- ja jälleenrakennuksen sekä kehitysyhteistyön pariin.³

Kehitysyhteistyö on toimintaa, jota rahoitetaan valtion, tässä tutkimuksessa Suomen, kehitysyhteistyöhön suunnatuilla varoilla. Kehitysyhteistyö on tärkeä kehityspolitiikan, eli maailmanlaajuisen köyhyyden vähentämisen, ihmisoikeuksien toteutumisen ja kestävä kehityksen

¹ Kahdenväliset hankkeet listattu liitteissä 4, 5 ja 7.

² Koponen, Juhani; Kontinen, Tiina 2011: Keisari ulos kaapista!, teoksessa Koponen, Juhani; Kontinen, Tiina 2011: Kehitysapukeisarin vaatekaapilla, Helsinki, 165.

³ Ulkoministeriö: Humanitaarinen apu tuo lievitystä hädän keskelle, <https://um.fi/humanitaarinen-apu>, viitattu 16.10.2018.

edistämisen, keino ja se perustuu pitkäaikaisen kehityksen ajatukseen. Kehitysyhteistyön lisäksi kehityspolitiikkaa ovat Suomen poliittinen vaikuttamistyö kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyö kehitysmaiden edustajien kanssa. Kehitysyhteistyövaroja voidaan käyttää myös erilaisten rahoituslähteiden houkuttelemiseen kehitysmaihin. Kehitysyhteistyötä toteutetaan kohdemaissa kumppanien, kuten kohdemaan hallinnon tai kansalaisjärjestöjen, kanssa yhteistyössä.⁴ Kosovossa kehitysyhteistyötä toteutettiin hanke- eli projektiavun kautta. Hankkeet suunniteltiin, toteutettiin ja lopetettiin asetettujen päämäärien ja annettujen resurssien mukaisesti. Yleisesti hankkeet ovat usein paikallisesti ja ajallisesti rajattuja, eli lahjoittajan rahoja ei voi käyttää muuhun kuin hankesuunnitelmassa esitettyihin asioihin suunnitellulla aikavälillä. Rahoittaja voi kuitenkin myöntää hankkeelle lisärahoitusta, jolloin lisärahoituksella toteutettua hanketta kutsutaan jatkohankkeeksi. Hanketyössä raha liikkuu avustajan ja kohdenmaan välillä ilman, että raha näkyy kohdenmaan budjetissa. Hankkeiden toteutus kuitenkin työllistää paikallisia, sillä avustamisessa pyritään siihen, että kohdemaan omat kansalaiset toteuttavat hankkeita ja ulkomaalaisilla on pelkkä tuki- ja neuvojarooli.⁵ Suomen tärkeimmät, hankkeiden toteutuksesta vastanneet kumppanit Kosovossa olivat Yhdistyneiden kansakuntien lisäksi kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt⁶.

Kehitysyhteistyötä ja siihen liittyviä rahavirtoja valvotaan tarkasti erilaisten arviointien eli evaluointien avulla⁷. Evaluoinneissa arvioidaan toteutetun yhteistyön tarkoituksenmukaisuutta, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja kestävyyttä⁸. Evaluointien rooli on kehitysyhteistyön kehittämisen kannalta tärkeä, sillä niiden tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää yhteiskuntien kehittämisen tukena. Evaluoinnit kertovat kuitenkin vain kehitysyhteistyöhankkeiden aikaansaamat välittömät tulokset, jotka ovat avustettavien alueiden kehittymisen kannalta eri asia kuin hankkeiden kokonaisvaltainen vaikuttavuus. Evaluoinneissa kerrotut välittömät tulokset kertovat, onko kehitysyhteistyöhanke vaikuttanut hankkeen suunnitteluvaiheessa nimettyyn ongelmakohtaan. Yksittäisen hankkeen

⁴ Ulkoministeriö: Kehityspolitiikan tulosraportti 2018, annettu Eduskunnalle 1.11.2018, 12.

⁵ Koponen, Juhani; Seppänen, Maaria 2016: kpl 13: Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö: lupaukset ja ristiriidat teoksessa Koponen, Juhani; Kervinen, Anna; Lanki, Jari; Sato, Mariko: Kehityksen tutkimus: johdatus perusteisiin, Helsinki, e-kirja.

⁶ Ulkoministeriö: Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 33.

⁷ Suoheimo, Maria; Uusikylä, Petri 2011: Vastinetta rahalle — auttaako arvointi, 2011, teoksessa Koponen, Juhani; Kontinen, Tiina: Kehitysapukeisarin vaatekaapilla, Helsinki, 151.

⁸ Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyön evaluointi, <https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointi>, viitattu 4.9.2019. Evaluoinnit eli arvioinnit tuottavat itsenäistä ja riippumatonta tietoa kehitysyhteistyön tavoitteiden saavuttamisesta. Ulkoministeriön evaluointikäytäntö perustuu kansainvälisesti sovittuihin periaatteisiin ja evaluoinnit tuotetaan toimeksiantoina riippumattomilla asiantuntijoilla.

laajempi vaikuttavuus taas jää evaluointien ulkopuolelle, sillä se tapahtuu pitkällä aikavälillä ja yksittäistä ongelmakohtaa laajemmalla alueella.⁹

Koskoon saatetaan viitata sanalla *kehitysmaa*, mikä yleisessä puheessa tarkoittaa maata, jonka kehitys on ollut hitaampaa kuin rikkaiden teollisuusmaiden. 1990-luvun lopulla alkaneesta kansainvälisen yhteisön avunannosta huolimatta Kosovo on yhä Euroopan maista köyhin. Maan talous pyörii ulkomaisen avun, julkisten investointien ja ulkomailta tulevien rahälähetysten turvin. Ulkoministeriön vuoden 2012 arvion mukaan 34-48 prosenttia väestöstä eli absoluuttisessa köyhyydessä, eli alle 1,5 eurolla päivässä, sillä maan sosiaaliturvajärjestelmä oli toimimaton ja koko työvoimasta oli työllistyneenä vain noin 50 prosenttia. Useille perheille ulkokoskolaisten rahälähettykset olivat tärkeä osa toimeentuloa ja ne vastasivat jopa 11 prosenttia maan bruttokansantuotteesta. Vaikka valtaosalla työttömistä oli matala koulutustaso, nuoret eivät uskoneet koulutuksen tuomiin mahdollisuuksiin: heidän mukaansa työllistyminen riippui sopivista sukulaissuhteista ja lahjuksista.¹⁰ Kehitysongelmista huolimatta kehitysmaa-sanaa kuvaavampi termi Koskoolle on *hauras valtio*, joka tarkoittaa valtiota, jonka hallinto on huonoa, ja joka ei kykene takaamaan kansalaisilleen oikeutta, peruspalveluita tai turvallisuutta. Hauraiden valtioiden joukkoa yhdistää lähihistoriassa tapahtunut väkivaltainen konflikti. Lisäksi eliitin ja kansalaisten välinen jako on syvä. Hauraissa valtioissa valtion perusrakenteiden luominen on tärkeää, mutta kestävää kehityksen takaamiseksi valtion ja kansan välille tulee syntyä luottamuksellinen suhde.¹¹

Hauraiksi luokiteltuja valtioita Suomi tukee tapauskohtaisesti, sillä näissä valtioissa kehitysyhteistyön saattaa olla vaikea saavuttaa sille asetettuja tavoitteita. Haasteina ovat suuri köyhyys ja eri toimijoiden, toimintamuotojen sekä rahoitusinstrumenttien yhteensovittaminen.¹² Nämä ongelmat ovat tuttuja myös Koskossa, jonne tulvi kriisin jälkeen laaja joukko kansainvälisiä toimijoita, kuten rauhanturvaajia, kehitystyöntekijöitä ja kansalaisjärjestöjä, jotka kaikki toteuttivat omaa suunnitelmaansa maan avustamisesta, ja halusivat saada kunniaa alueen turvaamisesta ja

⁹ Kontinen, Tiina 2005: Toimintalogiikat ja hankkeen vaikutukset, teoksessa Hakkarainen, Outi; Onali, Anja: Puntarissa kehitysyhteistyön vaikutukset, Tutkija-toimija-verkoston keskusteluja, 23.

¹⁰ Ulkoministeriö: Tausta: Kosovo kaukana Euroopan kehityksestä, Edustustojen raportit, 5.9.2012, https://um.fi/edustustojen-raportit/-/asset_publisher/W41AhLdTjdag/content/tausta-kosovo-kaukana-euroopan-kehityksesta/384951?curAsset=0&stId=47307, viitattu 5.10.2018.

¹¹ Rantanen, Laura 7.3.2014: Haastattelu: Niiden ongelmat ovat myös Suomen ongelmia, Kehitys-Utveckling-lehti, Maaliskuu 1/2014.

¹² Rantanen 7.3.2014.

kehittämisestä¹³. Kosovoon tuotiin 2000-luvun alussa paljon ulkomaalaisia työntekijöitä maan jälleenrakentamiseksi, mutta tämän henkilöstön heterogeenisyys teki yhdenmukaisesta työskentelystä mahdotonta. Kansainvälisten voimien kykenemättömyys johdonmukaisuuteen vaikutti suoraan Kosovossa toteutettujen avustushankkeiden vaikuttavuuteen.¹⁴

Yhteistyö Suomen ja Kosovon välillä on Kosovon valtiollisen kehittymisen myötä muuttanut muotoaan kehitysyhteistyöstä kahdenväliseksi yhteistyöksi. Vuonna 1999 alkanut humanitaarisen avun antaminen on kehittynyt kehitysyhteistyön kautta molemminpuoliseksi arvostukseksi. Suomalaiset ovat myös Kosovon kriisistä lähtien ottaneet osaa Naton operoimaan Kosovo Force (KFOR) rauhanturvaoperaatioon, jonka tarkoitus on ollut turvata Kosovon vakautta sotilaallisen läsnäolon kautta. Suomella on siis vuosien aikana ollut Kosovossa käytössä kaikki ulkopoliittisen toiminnan instrumentit: perinteisen diplomatian lisäksi Suomi on harjoittanut sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa, tarjonnut täysimääräisiä kansalaispalveluita Pristinassa sijaitsevan suurlähetystön kautta sekä toteuttanut kehitysyhteistyötä. Suomen ja Kosovon läheinen suhde pohjautuu Martti Ahtisaaren työhön Kosovon kriisin rauhanneuvotteluissa ja myöhemmin YK:n erityisedustajana laatimaan Kosovon tasavallan ja sen perustuslain kulmakiveen, eli suunnitelmaan Kosovon valvotusta itsenäisyydestä. Suomen ja Kosovon suhteita ovat lähentäneet myös esimerkiksi Elisabeth Rehnin työ ihmisoikeustarkkailijana Kosovossa vuosina 1995-1997, Olli Rehnin työ Euroopan Unionin laajentumiskomissaarina sekä valtioneuvos Harri Holkerin työ YK:n pääsihteerin erityisedustajana Kosovossa vuosien 2003-2004 aikana.¹⁵

1.2. Aikaisempi tutkimus

Kosovo on sekä pinta-alaltaan että asukasluvultaan pieni, mutta paljon kansainvälistä huomiota saanut alue Euroopassa. Kosovoa ja Jugoslaviaa vuodesta 1991 asti tutkineen Tim Judahin mukaan alue on ollut kansainvälisten kiistojen ja mielenkiinnon kohteena nimenomaan keskeisen sijaintinsa vuoksi.¹⁶ Judahin vuonna 2008 julkaisema teos *Kosovo: what everyone needs to know* kertoo

¹³ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme, Liite 4: Description of the Finnish Kosovo Country Programme, 1.

¹⁴ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 23.

¹⁵ Suomen suurlähetystö Pristina: Suomi ja Kosovo — Kahdenväliset suhteet, <http://www.finlandkosovo.org/public/default.aspx?nodeid=42589&contentlan=1&culture=fi-FI>, viitattu 25.3.2019.

¹⁶ Judah, Tim 2008: Kosovo: What everyone needs to know, Oxford, Preface: Why Kosovo?.

nimensä mukaisesti lukijalle johdannon Kosovoan ja sen historiaan vuoteen 2008 saakka. Muita merkittäviä Kosovon tutkijoita ovat esimerkiksi Kosovon historiaa ja kulttuuria laajasti tarkastellut Robert Elsie sekä Kosovon ja Serbian välistä konfliktia tutkinut Anton Bebler. Elsie tarkastelee teoksessaan *Historical dictionary of Kosovo* (2011) Kosovoa kokonaisvaltaisesti sen kulttuurin ja moninaisen historian kautta, ei vain lännen turvallisuusongelmana, ja Bebler kiinnittää huomiota Kosovon ja Serbian välisen konfliktin pitkään historialliseen jatkumoon.

Judah, Elsie ja Bebler eivät suinkaan ole ainoita Kosovon historiaa ja konfliktia tarkastelleita tutkijoita. Erityisesti 1990-luvun lopun konfliktia käsitteleviä teoksia ja artikkeileita on kirjoitettu laajalti. Useat niistä keskittyvät Kosovon sotaan, poliittiseen sortoon ja heikkoon ihmisoikeustilanteeseen serbien vallan alla sekä sitä seuranneeseen humanitaariseen kriisiin. Itsenäistymisen jälkeen tutkijat, kuten Henry H. Perritt Jr., ovat keskittyneet Kosovon statusprosessin ja itsenäistymisen ongelmiin sekä niihin liittyvään kansainväliseen politiikkaan. Suomessa Kosovon statusprosessia ja kansainvälisepoliittista merkitystä on tarkasteltu Konsta Ylimaunun pro gradu -tutkielmassa *Standardeista statukseen ja kansainvälisen järjestelmän pelisääntöihin — Kosovon statusprosessi ja YK:n turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenmaat 2005-2008* (Oulun yliopisto, 2016). Historia-argumenttien käyttöä Kosovon kysymyksessä on tutkinut Vesa Salminen, joka tuo pro gradu -tutkielmassaan *Diplomatian Historiapoliitiikka — Historia-argumenttien käyttö Kosovon kysymyksessä 1998-2010* (Helsingin yliopisto, 2010) esille, että historia-argumenteilla ja historiapolitiittisella lähestymistavalla on edelleen erityinen rooli Kosovon kysymyksen ymmärtämisessä. Salmisen mukaan Kosovo on sekä albaanien että serbien kansallisen identiteetin ydinaluetta, joten aluetta koetelleissa konflikteissa varhaishistorian myyteillä ja etnohistoriallisilla kertomuksilla on ollut tärkeä asema konfliktien syiden selittäjinä. Salmisen mukaan historia-argumentteja ja väkivaltaista historiaa vaaditaan yhä enenevässä määrin jätettäväksi taakse eurooppalaisen tulevaisuuden toivossa.

Euroopan unionin Länsi-Balkan -politiikkaa on tarkastellut Aino Hakovirta, jonka pro gradu -tutkielmasta *Euroopan unionin integraation operationaalinen koodi: esimerkkitapauksena Länsi-Balkan -politiikka* (Helsingin yliopisto, 2014) selviää, että unionin Länsi-Balkan -politiikka merkitsee EU:lle tietynlaista paluuta integraation alkuvuosiin, jolloin Euroopan yhteisön perustajamaat halusivat vakauttaa Länsi-Saksan poliittista kehitystä. Nykyisin EU mieltää Länsi-Balkanin integraation moraaliseksi velvollisuudekseen ja ainoaksi keinoksi vakauttaa Eurooppa pysyvästi. Hakovirran mukaan Jugoslavian hajoamissodat ja Kosovon kriisi ovat esimerkkejä EU:n

epäonnistumisesta poliittisena toimijana. Länsi-Balkanin alueen demokratisoitumisen, vakautumisen ja EU-integraation myötä unionista ajatellaan vihdoin muodostuvan riippumaton, oman maanosansa kohtalon haltuun ottava, uskottava poliittinen toimija.

Euroopan unionin kehityspoliittista konsensusta, eli jäsenvaltioiden, Euroopan komission ja Euroopan parlamentin yhteistä julkilausumaa kehityspolitiikan tavoitteista, periaatteista ja toimeenpanosta on tutkinut Sonja Hyötylä pro gradu -tutkielmassaan *Muuttoliike, turvallisuus ja kehitys — Analyysi Euroopan unionin uudistetusta kehityspoliittisesta konsensuksesta* (Helsingin yliopisto, 2018). Suomalaista kehityspolitiikkaa ja suomalaisten poliittisten toimijoiden vaikutusta Suomen kehityspolitiikan linjauksiin on tarkastellut Taru Savolainen pro gradu -tutkielmassaan *Ministeri perämiehenä, parlamentti paitsiossa. Poliittiset toimijat Suomen kehityspolitiikassa vuosina 1995-2010* (2016). Tutkielmassa selviää, että suomalaisten oma osaaminen ja asiantuntemus ohjaavat kehitysyhteistyön toimialavalintoja, mutta hallitukset ja kehitysyhteistyöministerit tuovat kullakin hallituskaudella omia painotuksiaan virallisiin kehitysyhteistyön linjauksiin. Suomalaista kehityspolitiikkaa käsittelee myös Joonas Rentola, jonka pro gradu -tutkielma *Kansalaisjärjestöt Suomen kehitysyhteistyössä — Ulkoasiainministeriön hanketuen vaikutus kansalaisjärjestöjen selviämiseksi, case study v. 2001-2010* (Helsingin yliopisto, 2013) keskittyy tarkastelemaan ulkoasiainministeriön myöntämän hanketuen vaikutusta suomalaista kehitysyhteistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen toimintaan.

1.3. Tutkimuskysymys, tutkimusaineisto ja tutkielman rakenne

Suomalaisten osallistumista Kosovon rauhanturvaamiseen YK:n alaisissa, Naton operoimissa KFOR-joukoissa on tutkittu¹⁷, mutta Kosovossa suomalaisrahoihin toteutettuja kehitysyhteistyöhankkeita ei ole aiemmin tarkasteltu samassa tutkimuksessa. Hankkeita koskeva aiempi tutkimus on pääasiassa toteutettu heti hankkeiden päättymisen jälkeen, eli tietoa suomalaisen kehitysyhteistyön pitkäaikaisesta jatkuvuudesta Kosovossa ei ole aiemmin tuotettu. Tämä tutkimus käsittelee Suomen Kosovossa vuodesta 1999 lähtien rahoittamien kehitysyhteistyöhankkeiden jatkuvuutta, eli sitä, muodostivatko vuosien 1999 ja 2017 välillä toteutetut hankkeet yhtenäisen kokonaisuuden vai jäivät eri kausilla toteutetut hankkeet toisistaan irrallisiksi. Tutkimus sijoittuu

¹⁷ esimerkiksi Hinkkala, Marjatta 2000: Kultainen leijona: kirja suomalaisesta Kfor-joukosta, sen ensimmäisestä rotaatiosta Kosovossa 1999-2000, Puolustusministeriö. Rauhanturvaamistoiminnan vastuualue. tai Oikarinen, Elias 2008: Humanitaarinen interventio ja Suomen sotilaallinen kriisihallinta, Teologisen etiikan ynnä uskontofilosofian pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.

suomalaisen poliittisen historian ja kehitysmaatutkimuksen kenttään, sillä se tarkastelee Kosovossa toteutettuja kehitysyhteistyöhankkeita sekä sitä, seurasivatko toteutetut hankkeet suomalaisen kehityspolitiikan painopisteitä. Lisäksi tutkitaan, ottivatko hankkeiden toteutuksesta ja Kosovon kehitysyhteistyöstä vastaavat päättäjät huomioon edellisten ohjelmakausien evaluointien suosituksia kehitysyhteistyön painopisteistä ja tavoitteista.

Jaan Kosovon avustamisen kolmeen erilliseen ajanjaksoon, joista jokainen seuraa oman aikansa kehityspoliittisia linjauksia ja muotoutuu siten toisista ajanjaksoista erilliseksi kaudeksi. Ensimmäinen jakso sijoittuu vuosille 1999-2008, jolloin Suomi toteutti Kosovossa vuosien 1998 ja 2004 kehityspoliittisiin linjauksiin sekä 2000-luvun alun päätöksiin Kosovon sodanjälkeisestä avustamisesta perustunutta itsenäistä maaohjelmaa. Ensimmäisen jakson hankkeille tyypillistä oli keskittyminen kapealle alalle, esimerkiksi erityisopetukseen. Keskitetyt, suomalaisten erityisosaamiseen keskittyneet hankkeet saivat aikaan vaikuttavia tuloksia pitkäjänteisen työnsä ja rahoituksen jatkuvuuden vuoksi. Toisella jaksolla vuosina 2009-2013 kehitysyhteistyötä Kosovossa ohjasi Länsi-Balkanin alueellinen ohjelma, joka seurasi vuoden 2007 kehityspoliittisen ohjelman linjauksia ja painottui varsinkin kahden viimeisen vuotensa aikana taloutta ja työllisyyttä edistäviin hankkeisiin. Viimeistä jaksoa, vuoden 2013 jälkeinen aikaa leimaa rahoituksen merkittävä väheneminen ja lopulta Kosovon hankkeiden alasajo. Viimeisellä jaksolla toteutetut hankkeet olivat kaikki jatkoa aiemman kauden hankkeille, eli jatkohankkeita, joiden toteutus oli tuttua ja joiden vaikutukset oli jo edelliseltä kaudelta tiedossa.

Yllä mainittujen, vuosien 1998, 2004, 2007 sekä 2012 kehityspoliittisten linjausten lisäksi hyödynnän aineistona hallitusten toimenpide- ja vuosikertomuksia, jotka taustoittavat itse kehitysyhteistyöprojektien toteutuksen lisäksi muita Kosovossa toteutettuja yhteistyöprojekteja, esimerkiksi rauhanturvaamiseen liittyviä projekteja. Kolmannessa kappaleessa keskityn erityisesti vuonna 2008 tehtyyn Kosovon maaohjelman evaluointiin, joka kuuluu Ulkoministeriön 2000-luvulla toteuttamaan laajaan, tärkeimmissä kumppanimaissa toteutettuun maaevaluointikierrokseen. Tämä maaohjelman evaluaatio antoi selkeitä suosituksia Suomen ja Kosovon välisen kumppanuuden jatkolle, joten neljännessä ja viidennessä kappaleessa kiinnitän huomiota siihen, onko näitä suosituksia seurattu pitkäjänteisesti, vai onko yhteistyölle etsitty uusia toimialoja. Eräs vuoden 2008 evaluoinnin tärkeimmistä suosituksista oli Kosovon EU-jäsenyyden tukeminen ja edistäminen, joten kappaleissa 4 ja 5 kiinnitän huomiota tämän suosituksen toteutumiseen ja podin,

onko suosituksella ollut vaikutusta Kosovon ja EU:n välisiin suhteisiin tai Kosovossa toteutettuihin suomalaisrahoitteisiin hankkeisiin.

Suomalaishankkeiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäksi on perusteltua kiinnittää erityistä huomiota Kosovon ja EU:n välisiin suhteisiin, sillä Kosovo ja sen naapurimaat sijaitsevat Euroopan sisäpihalla paikassa, jonne sitä ympäröivät Euroopan unioni ja Pohjois-Atlantin liitto Nato kaipaavat rauhaa ja luotettavia naapureita, eivät äänekkäitä häiriötekijöitä. Länsi-Balkanin alueen vakaus on koko Euroopan turvallisuuden kannalta tärkeää ja yksi vaikutusvaltaisimmista keinoista hillitä järjestäytyntä rikollisuutta, ihmissalakuljetusta ja jopa mahdollista paluuta väkivaltaisiin konflikteihin on toivo EU-jäsenyydestä.¹⁸

Kosovon maaohjelman jälkeen Länsi-Balkanilla toteutettu kehitysyhteistyö alkoi seurata yhtenäistä, vuonna 2008 kirjoitettua Länsi-Balkanin strategiaa vuosille 2009-2013. Neljännessä kappaleessa selvennän, seurasiko Länsi-Balkanilla toteutettu alueellinen ohjelma Kosovon osalta vuoden 2008 evaluoinnissa annettuja suosituksia, vai lähtikö se toteuttamaan uutta ohjelmaa evaluoinnin neuvojen vastaisesti. Samassa kappaleessa pohdin myös Kosovon vuonna 2008 antaman itsenäistymisjulistuksen vaikutusta suomalaisen kehitysyhteistyöhankkeiden toteutukseen ja painotuksiin vastaitsenäistyneessä maassa sekä itsenäisyyttä vastustaneiden Kosovon serbien vaikutusta avun muotoihin.

Viimeisessä kappaleessa tarkastelen Ulkoministeriön sivuilta löytyviä rahoituspäätöksiä Kosovossa vuoden 2013 jälkeen toteutetuista hankkeista, vertaan niiden painopisteitä kehityspoliittikan linjauksiin ja tutkin seurasivatko vuosien 1999 jälkeen Kosovossa toteutetut suomalaisrahoitteiset kehitysyhteistyöhankkeet yhtenäistä linjaa, vai muuttuiko yhteistyön painopiste eri aikakausilla kehityspoliittisten ohjelmien ja rahoituksen vaihdellessa. Läpi tutkimuksen pohdin myös Kosovon statukseen ja avustukseen laajalti vaikuttanutta kysymystä Kosovon albaanien ja serbien välisistä suhteista sekä näiden ryhmien vihanpidon vaikutuksia kansainvälisen avun kohdentumiseen alueella. Kosovon menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus ovat vahvasti linkittyneet sekä Belgradin että Kosovon alueella elävien serbien poliittisiin päätöksiin. Albaanien ja serbien väliset suhteet ovat vaikuttaneet myös suomalaisen hanketyön painotuksiin ja toteutukseen Kosovossa, joten Suomen ja Kosovon välisen yhteistyön analysoimiseksi on tarpeellista kiinnittää huomiota myös

¹⁸ Judah 2008: Preface: Why Kosovo?.

alueella asuvien etnisten ryhmien välisiin kiistoihin. Kymmenen vuotta itsenäisyysjulistuksen antamisen jälkeen Kosovo oli 115 valtion tunnustama itsenäinen valtio¹⁹, jonka virallinen kansainvälinen asema oli yhä edelleen keskustelun aiheena. Serbia ei ole tunnustanut Kosovoa itsenäiseksi valtioksi, joten Kosovon kehitystä ei voi täysin ymmärtää, jos ei ymmärrä siihen kytkeytynyttä Serbian vaikutusvaltaa.

¹⁹ Hirvonen, Saara 17.2.2018: Kosovon itsenäistymisestä tasan 10 vuotta — Serbia ei ole vielä kukaan tunnustanut, Yle uutiset.

2. Kosovo kansainvälisen kiinnostuksen kohteena

Balkanin sydämeiksi kutsuttu, noin kahden miljoonan asukkaan Kosovo sijaitsee keskellä Balkanin niemimaata Länsi-Balkaniksi kutsutulla alueella²⁰. Suurin osa maan väestöstä on etniseltä alkuperältään albaaneja, mutta maan etnisten vähemmistöjen, kuten serbien ja romanien, oikeudet on taattu perustuslaissa ja maalla on kaksi virallista kieltä, albania ja serbia.²¹ Kosovon asukkaista noin 5 % on serbejä, joista useimmat asuvat erityisesti Pohjois-Kosovossa lähellä Serbian rajaa sekä etelässä Pohjois-Makedonian rajalla sijaitsevilla serbienemmistöisissä kunnissa (liite 3)²². Näiden kuntien paikallishallintojen toiminta turvattiin Kosovon itsenäistyessä vuonna 2008, mutta tästä huolimatta Kosovon serbit kieltäytyivät monen vuoden ajan tunnustamasta Kosovon valtiota ja vastasivat hallinnollisesti Kosovon pääkaupungin Pristin²³ sijaan Serbian pääkaupungille Belgradille. Albaanien ja serbien välinen konflikti on yhä ratkaisematta suurten kansainvälisten voimien ja yksittäisten ihmisten yrityksistä huolimatta. Tämän tutkimuksen pääpaino ei ole Kosovon ja Serbian välisissä suhteissa, vaan suomalaisten toteuttamassa kehitysyhteistyössä Kosovossa, mutta albaanien ja serbien väliset suhteet ovat vaikuttaneet vahvasti kansainvälisten voimien sekaantumiseen Kosovon kehitykseen sekä kansainvälisen avun kohdentumiseen alueella. Suomalaisten toiminnan ymmärtämiseksi täytyy siis aluksi selvittää, miksi Kosovossa ylipäätään alettiin tarvita kansainvälisten voimien läsnäoloa 1990-luvun lopulla ja miksi ulkomaiset toimijat ovat olleet paikalla vaikuttamassa nyt jo kahden vuosikymmenen ajan.

²⁰ Euroopan unionin ja Länsi-Balkanin huippukokouksessa Thessalonikissa 21.6.2003 määriteltiin Länsi-Balkanin maiksi Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonia, Serbia, Montenegro ja Kosovo (Thessalonikin julistus 2003: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/misc/76319.pdf). Myös Suomen Ulkoministeriö käyttää Euroopan unionin määritelmää Länsi-Balkanin alueesta (Western Balkans — Finnish Development Policy Programme 2009: 5). Tunnetun Kosovo-tutkija Tim Judahin mukaan Länsi-Balkanilla tarkoitetaan Albaniaa ja entisen Jugoslavian valtioita Sloveniaa lukuunottamatta.

²¹ Muharremi, Driton; Mehmeti, Samedin 2013: Policing in the Republic of Kosovo: Changes Along with Political and Social Developments, julkaisussa Meško, Gorazd; Fields Charles B; Lobnikar Branko; Sotlar Andrej: Handbook on Policing in Central and Eastern Europe, New York, 129. ks. myös esimerkiksi Bebler, Anthony 2015: The Serbia-Kosovo conflict teoksessa Bebler, Anthony 2015: "Frozen conflicts" in Europe, Leverkusen, Opladen.

²² Gjoni, Rolans; Wetterberg Anna ja Dunbar, David 2010: Decentralization as a conflict transformation tool: The challenge in Kosovo julkaisussa Public Administration and Development vol.30 (5), 294.

²³ Kosovon tavoin käytän maan pääkaupungista Pristinasta yksinkertaistettua kirjoitusasua albanian kielisen kirjoitusasun Priština tai serbian kielisen kirjoitusasun Prishtina sijaan. ks. esim. Tim Judah 2008.

2.1. Kosovon kysymys

Albaanien ja serbien välisen konfliktin juuret ovat syvällä historiassa, tarkemmin vuodessa 1389 ja kuuluisassa Kosovo Poljen taistelussa, jossa Serbian valtio hävisi Kosovon alueen Osmanien valtakunnalle. Kosovon päätyminen islaminuskoisen Osmaanivallan alaisuuteen syvensi serbien ja albaanien kulttuurillista jakoa ja lisäsi Länsi-Balkanin valtioiden alueellista kilpailua.²⁴ 1800-luvulla Kosovon alue joutui Balkanin alueen suurvaltojen kilpailun keskiöön ja päättyi lopulta Serbian valloittamaksi albaaniväestön tahdon vastaisesti²⁵. Vuosien 1945 ja 1990 välisenä aikana Kosovo kuului osaksi Jugoslavian²⁶ sosialistista liittotasavaltaa Serbian tasavallan autonomisena alueena²⁷. Vuosikymmenien ajan islaminuskoisten albaanien asuttama Kosovon alue siis nautti itsehallinnollisia oikeuksia serbien vallan alaisuudessa, mutta alueen oikeuksia alettiin systemaattisesti kaventaa 1980-luvun lopulla kun albaanien itsehallinto oli alkanut aiheuttaa sisäistä poliittista uhkaa slaavilaisten kansojen Jugoslaviassa. Islaminuskoiset Kosovon albaanit eivät kuulu slaavilaisiin kansoihin, joten Jugoslavian poliittisen järjestelmän vapauden sallimasta autonomiasta huolimatta albaanit joutuivat liittotasavallassa systemaattisen syrjinnän kohteeksi.²⁸ Jugoslavian johtaja Slobodan Milošević poisti Kosovolta sen autonomisen aseman lopullisesti vuonna 1989²⁹ ja asetti Kosovon provinssin suoraan Belgradin vallan alaisuuteen. Samalla kosovolaiset joutuivat serbian poliisin ja tuomioistuinten systemaattisen syrjinnän kohteeksi vuosikymmenen ajaksi.³⁰

Kosovolaiset eivät kuitenkaan olleet ainoa Jugoslavian alueella elänyt kansa, joka oli tyytymätön liittotasavallan rakentumiseen ja vallanjakoon. Jugoslavian³¹ liittotasavallan hajottaneet sodat

²⁴ Bebler 2015: 151.

²⁵ Bebler 2015: 157.

²⁶ Kosovo oli vuosien 1918 ja 1999 aikana osa kolmea monikansallista Jugoslaviaa, joita kaikkia hallittiin Belgradista käsin. Ei-slaavilaisten albaanien poliittinen syrjintä kirjoitettiin jo ensimmäisen Jugoslavian nimeen ”serbien, kroaattien ja sloveenien kuningaskunta”. Vuoden 1974 perustuslaissa autonomisesta Kosovosta tuli kuitenkin lähes liittovaltion täysimääräinen jäsen. (Bebler 2015: 155.)

²⁷ Muharremi, Mehmeti 2013: 129. ks. myös esimerkiksi Bebler 2015: The Serbia-Kosovo conflict.

²⁸ Bebler 2015: 151-156.

²⁹ Perritt, Henry H., Jr. 2010: The road to independence for Kosovo: a chronicle of the Ahtisaari plan, Cambridge, 64.

³⁰ Bebler 2015: 156.

³¹ Serbit alkoivat kaventaa albaanien itsehallintoa 1980-luvulla, mikä sai muut Jugoslaviaan kuuluneet alueet (Slovenia, Kroatia, Bosnia ja Hertsegovina, Pohjois-Makedonia, Montenegro) pelkäämään, että Serbia tekisi niille saman kuin Kosovolle. (Bebler 2015: 156.)

alkoivat 1990-luvun alussa, kun Slovenia, Kroatia ja, hieman myöhemmin, Bosnia julistautuivat itsenäisiksi valtioiksi ja joutuivat serbien johtaman Jugoslavian armeijan tulituksen kohteiksi. Väkivaltaisuudet liittovaltiosta erkautuneilla alueilla kestivät 1990-luvun puoliväliin saakka ja olivat niin rajuja, etteivät edes YK:n rauhanturvaajat kyenneet suojelemaan siviilejä raaoilta väkivallanteoilta.³² Kosovossa väkivaltaisuudet olivat alkaneet jo 1980-luvulla, mutta kärjistyivät vasta 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla verisiksi konflikteiksi Jugoslavian serbiviranomaisten ja kosovon albaanien välillä³³. Ongelmat Jugoslavian alueen siviilien suojelussa johtuivat kansainvälisen yhteisön poliittisten ja sotilaallisten suunnitelmien puutteesta hajoamissotien aikana. EU esimerkiksi tuomitsi jyrkästi Serbian hyökkäykset Kosovossa³⁴, mutta unionin mahdollisuuksia vaikuttaa Kosovon tapahtumiin lyhyellä aikavälillä pidettiin huonoina. EU:n vaikutusmahdollisuuksiin kuuluivat muun muassa edullisempien kauppaehtojen tarjoaminen sekä Jugoslavian vastaiset pakotteet, kuten Jugoslavian ulkomaisten varavarantojen jäädyttäminen ja asevientikiellon julistaminen.³⁵ Ratkaisujen puuttuessa YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n humanitaarisesta operaatiosta tuli kansainväliselle yhteisölle korvike, jota tukemalla koitettiin osoittaa tilanteen olevan hallussa. Humaani apu oli kuitenkin vain näennäinen ratkaisu syviin poliittisiin ja yhteiskunnallisiin ongelmiin, sillä asemastaan YK:n alaisena elimenä huolimatta pakolaisjärjestö jäi sitä rahoittavien hallitusten armoille ja joutui toimimaan niiden määräysten mukaisesti.³⁶

Äärimmäinen väkivalta ja etniset puhdistukset johtivat lopulta miljoonien entisen Jugoslavian alueella asuvien ihmisten pakolaisuuteen. Osa pakolaisista jäi oman maansa rajojen sisälle, osa pakeni Kroatiaan ja satoja tuhansia saapui Länsi-Euroopan maihin. Pakolaisten vastaanotto osoitti, ettei Euroopan unionin jäsenmailla ollut turvapaikkapolitiikassaan yhteistä linjaa tai halua kantaa vastuuta Balkanin alueen pakolaisista. Suurin osa EU-jäsenmaista jopa asetti viisumipakon Jugoslavian alueelta tulleille pakolaisille, sillä tarkoituksena oli rohkaista sodan jalkoihin jääneitä siviilejä jäämään hajonneen liittovaltion entisten rajojen sisälle mahdollisimman lähelle kotiaan.

³² Hiltunen, Anna-Kaisa: Euroopan porteilla 2019: turvapaikkapolitiikan vaiheet, Jugoslavia hajoaa, EU-maat vaativat bosnialaisilta viisumin.

³³ Judah 2008: 75–92.

³⁴ Sipola, Simo 6.3.1998: EU tuomitsi jyrkästi Serbian toimet Kosovossa, Helsingin Sanomat.

³⁵ Klemola, Matti 5.3.1998: Jugoslavia voi jäädä ilman EU-etuja, Helsingin Sanomat.; Vuotila, Johannes 20.3.1998: Serbia lupaili myönnytyksiä Kosovossa pakotteiden pelossa, Helsingin Sanomat.

³⁶ Hiltunen, Anna-Kaisa 2019: Euroopan porteilla: turvapaikkapolitiikan vaiheet, UNHCR kannustaa Jugoslavian pakolaisia jäämään kotiseudulleen, 2019.

Ratkaisuna sotiin YK:n turvallisuusneuvosto valtuutti rauhanturvaajien toiminnan kriisialueella niin sanottujen turvallisten alueiden luomiseksi ja EU-maat tekivät lupauksia humanitaarisesta avun annosta, sillä sodan jalkoihin joutuneita balkanilaisista ei haluttu Euroopan unionin sisäistä kriisiä.³⁷

Kansainvälinen yhteisö näki Jugoslavian etniset välienselvittelyt pitkään liittovaltion sisäisinä ongelmia - eli ongelmina, joihin ulkopuolisten valtioiden ei ollut tarve puuttua. Vasta hajoamissotien pitkään jatkuneet veriset konfliktit ja raa'at väkivaltaisuuudet saivat alueen maille ja erityisesti Kosovolle kansainvälistä näkyvyyttä ja avunantoa, vaikka etniset välienselvittelyt olivat olleet käynnissä jo vuosikymmenen ajan. Väkivaltaisuuksien jatkuessa huoli alueen siviiliväestön turvallisuudesta kasvoi ja ulkomaiden velvollisuus tilanteen ratkaisemisesta näyttäytyi yhä suurempana.³⁸ YK:n pääsihteeri Kofi Annanin mukaan jopa humanitaarisen avun antaminen Kosovoon oli mahdotonta konfliktitilanteen vuoksi, joten tilanne aiheutti suuria paineita käyttää kaikkia mahdollisia keinoja Jugoslavian joukkojen vetäytymiseksi alueelta³⁹. Rajujen väkivaltaisuuksien vuoksi Kosovon tilanne nostettiin esille monissa kansainvälisissä foorumeissa, kuten YK:ssa ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö OSCE:ssä keväällä 1997.⁴⁰ Kesästä 1998 lähtien sotilasliitto Nato alkoi käyttää sotilaallisen väliintulon uhkaa koittaessaan painostaa Jugoslaviaa lopettamaan sotatoimet alueella⁴¹. Länsivaltojen yritykset Jugoslavian sisäisistä rauhanneuvotteluista epäonnistuivat kerta toisensa jälkeen, joten lopulta rauhaan pakottaminen nousi valtiollisen koskemattomuuden ja itsemääräämisoikeuden yläpuolelle. Viimein Ranskassa maaliskuussa 1999 pidetty kansainvälinen konferenssi päättyi ratkaisemaan Kosovon kriisin ja rauhoittamaan tilanteen aseellisen väliintulon avulla.⁴²

Päävastuun rauhaanpakotuksesta otti Yhdysvallat ja Nato, joka aloitti aseellisen hyökkäyksen Jugoslavian serbijohtoista armeijaa vastaan maaliskuussa 1999. Serbia oli jo pitkään kieltäytynyt yhteistyöstä, Naton rauhanturvajoukkojen päästämisestä Kosovoon ja rauhansopimuksen

³⁷ Hiltunen, Anna-Kaisa: Euroopan porteilla: turvapaikkapolitiikan vaiheet, Jugoslavia hajoaa, EU-maat vaativat bosnialaisilta viisumin, 2019.

³⁸ Bebler 2015: 157, 158.

³⁹ Miettinen, Anssi 4.10.1998: Kofi Annan Kosovon tilanteesta kansainväliselle toimittajaryhmälle: "On suuria paineita käyttää kaikkia mahdollisia keinoja", Helsingin Sanomat.

⁴⁰ Bebler 2015: 157.

⁴¹ Visuri, Pekka 1.1.2001: Varautuminen odottomattomaan: Kriisin ja sodan kuvan näkymät Suomen kannalta, Tiede ja Ase Vol 59 (2001), 53.

⁴² Bebler 2015: 157.

allekirjoittamisesta.⁴³ Rauhanpakotuksen toimet lakkasivat kesäkuussa 1999, 78 vuorokauden pommituksen⁴⁴ ja viikkojen neuvottelemisen jälkeen kun Jugoslavian johtaja Slobodan Milošević hyväksyi ulkovaltojen sanelemat rauhanehdot, kuten kaikkien jugoslaavijoukkojen vetäytymisen Kosovosta. Rauhanneuvottelut olivat Suomen ja Kosovon suhteiden kannalta erityiset, sillä länsimaita neuvotteluissa edusti EU:n valtuuttama rauhanneuvottelija presidentti Martti Ahtisaari.⁴⁵ Kokemuksestaan kirjan kirjoittanut Ahtisaari toteaa teoksessaan *Tehtävä Belgradissa* (2000), että rauhanprosessi alkoi salamaneuvotteluilla, joita Ahtisaari kävi Yhdysvaltojen varaulkoministeri Strobe Talbottin ja Venäjän nimittämän Balkanin erityislähettilään Viktor Tsernomyrdinin kanssa ulkovaltojen yhteisten rauhantavoitteiden aikaansaamiseksi. Lopullisten rauhanehtojen hyväksyminen ja toteuttaminen oli monimutkainen prosessi, sillä siviilihallinnosta ja sotilaallisesta rauhanturvaamisesta yhteisymmärrykseen pääseminen herätti kiivaita kansainvälisiä keskusteluja. Neuvottelujen päätyttyä rauhan turvaaminen kuitenkin aloitettiin nopealla temmolla.

Kosovon konfliktia pyrittiin hoitamaan kokonaisvaltaisesti, joten alueelle lähetettiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä 1244⁴⁶ Naton operoima Kosovo Force-operaatio, jonka tehtävä oli estää vihamielisyydet sotilaallisella läsnäolollaan sekä taata monietnisen Kosovon rauha⁴⁷. Päätöslauselman avulla YK valtuutti jäsenvaltionsa perustamaan Kosovoon kansainvälinen turvallisuusjoukko, joka estäisi ristiriitojen puhkeamisen uusiksi konflikteiksi ja varmistaisi ympäristön turvallisuuden, jotta pakolaiset ja maasta karkoitettut voisivat palata takaisin koteihinsa⁴⁸. Samalla turvattiin Kosovon tilapäisen hallinnon perustaminen⁴⁹ ja taattiin jugoslaavijoukkojen vetäytyminen Kosovosta⁵⁰. KFOR oli suunniteltu kriisinhallintaoperaatioksi

⁴³ Karismo, Anna; Ervamaa, Tomi; Sainio, Juha 24.3.1999: Nato sai käskyn iskeä Serbiaan, Helsingin Sanomat. ks. myös esim. Bebler 2015: 157.

⁴⁴ Visuri 1.1.2001: 53.

⁴⁵ Judah 2008: 90, 94.

⁴⁶ YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1244/1999, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244%281999%29.pdf.

⁴⁷ Puolustusvoimat: Kansainvälinen kriisinhallinta, <https://puolustusvoimat.fi/web/kansainvalinen-kriisinhallinta/kosovo-kfor->, viitattu 3.10.2019.

⁴⁸ Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (KFOR) Kosovossa, VNS 2/1999 vp, 2. 3.

⁴⁹ Huhta, Kari 4.6.1999: Jugoslavia myöntyi rauhaan — Ahtisaari toi Kölniin viestin Kosovon läpimurrosta, Helsingin Sanomat.

⁵⁰ Judah 2008: 94.

turvaamaan kansainvälisten organisaatioiden toimintaa, varmistamaan kansallisen turvallisuuden toteutumista, suorittamaan rajavalvontaa ja osallistumaan miinojen raivaukseen⁵¹.

Alunperin KFOR koostui noin 50 000 työntekijästä, mutta operaation vahvuutta on Kosovon turvallisuustilanteen parantuessa pienennetty säännöllisin väliajoin ja nykyisin se koostuu 3 500 joukosta⁵². Operaation alkaessa vuonna 1999 Suomi aikoi osallistua siihen 700-800 hengen vahvennetulla pataljoonalla⁵³. Vuosien aikana rauhan takaamiseen Kosovossa on osallistunut noin 7 300 suomalaista ja puolustusvoimien mukaan suomalaisten nykyinen kokonaisvahvuus Kosovossa on 20 henkilöä⁵⁴. Suomen osallistumista KFOR-joukkoihin tutkineen Juho Annalan mukaan perustelut osallistumiselle voidaan jakaa viiteen osaan: humanitaariset ja moraaliset syyt, Suomen merkittävä rooli rauhansopimuksen neuvotteluissa, poliittinen vastuu EU:n jäsenvaltiona ja puheenjohtajamaana, positiiviset vaikutukset maanpuolustukseen, toisin sanoen kokemuksen kasvu sekä Suomen hyvä maine ja kokemus rauhanturvaajana. Kosovon rauhan turvaamisen ajateltiin olevan Suomelle kansainvälinen imagonnostatuskampanja, mutta lisäävän samalla puolustusvoimien kokemusta haastavissa tilanteissa toimimisesta. Julkisuudessa Kosovon sotaa käsiteltiin lähinnä humanitaarisena katastrofina, joten usein perusteltiin, että eurooppalaisena valtiona suomalaisten moraalinen velvollisuus oli olla tukemassa ja valvomassa ihmisoikeuksien toteutumista Kosovossa jopa sotilaallisen läsnäolon kautta. Annalan mukaan sotilaallinen toimeenpano jäikin perusteluissa usein taka-alalle kun KFOR-operaation humanitaariset tavoitteet ja arvot nostettiin esille.⁵⁵

Naton puuttuminen tilanteeseen aloitti Kosovossa uuden vallan ajan: alue ei ollut enää Jugoslavian hallinnon alainen, muttei myöskään itsenäinen valtio. Alunperin Jugoslavian johtajat olivat ajatelleet Ahtisaaren esittämän rauhansopimuksen takaavan Jugoslavian yhtenäisyyden, joten ulkomaisten voimien suunnitelmat Kosovon julistamisesta kansainväliseksi protektoraatiksi, eli suojelualueeksi, tuomittiin Jugoslaviassa. Huolena oli, että asema suojelualueena voisi avata

⁵¹ Bebler 2015: 159.

⁵² Operaation nettisivu <https://jfcnaples.nato.int/kfor>, viitattu 3.10.2019.

⁵³ VNS 2/1999 vp: 2, 3.

⁵⁴ Puolustusvoimat: Kansainvälinen kriisinhallinta, <https://puolustusvoimat.fi/web/kansainvalinen-kriisinhallinta/kosovo-kfor->, viitattu 3.10.2019.

⁵⁵ Annala, Juho 2013: Suomen osallistuminen Kosovo Force-operaatioon vuonna 1999, Suomen historian pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto, 52, 53.

Kosovolle mahdollisuuden lopulliselle irtautumiselle Serbiasta.⁵⁶ Kosovon asema kansainvälisenä suojelualueena kesti lopulta yli vuosikymmenen ajan, sillä kansainväliset voimat eivät poistuneet maasta edes 18.2.2008 annetun itsenäisyysjulistuksen⁵⁷ myötä, vaan vasta tuetun itsenäisyyden loppumisen jälkeen vuonna 2012⁵⁸. Kesäkuussa 2008 Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteeri Kofi Annan totesi YK:n turvallisuusneuvoston keskustelussa Kosovon asemasta, ettei ollut 40-vuotisen diplomaattisen elämänsä aikana kohdannut yhtä mielipiteitä jakavaa, yhtä herkkää ja yhtä ratkaisematonta kysymystä kuin Kosovon kysymys⁵⁹.

2.2. Kansainväliset voimat rauhaa turvaamaan

1990-luku merkitsi muutoksen vuosikymmentä Euroopassa. Pitkään jatkunut kylmän sodan jakolinja murtui Saksojen yhdistyessä ja Neuvostoliiton hajotessa. Euroopan yhteisön maat joutuivat ensi kertaa miettimään Euroopan turvallisuutta ja unionin tulevaisuuden laajenemisen realiteetteja, sillä suurella osalla yhteisön itäisistä naapureista oli kommunistinen menneisyys, epävakaa kehityskulku tai verisen konfliktin painolasti taustallaan. Union joutui myös pohtimaan itänaapuriensa eurooppalaista tulevaisuutta, sillä Euroopan alueella tapahtuneet muutokset olivat saaneet aikaan keskustelua siitä, kuinka eurooppalaisen äänen kuulumista voitaisiin uudessa maailmanjärjestyksessä vahvistaa. Euroopan integraatio haluttiin viedä uudelle poliittiselle tasolle vanhan taloudellisen tason lisäksi, jotta tulevat konfliktitilanteet voitaisiin välttää ja yhteiskunnallisia muutoksia voitaisiin hallita tehokkaammin. Lopulta Euroopan yhteisö laajeni ja kehittyi moninaiseksi poliittiseksi ja taloudelliseksi liitoksi kun poliittinen integraatio toi yhteiset säännöt ulko- ja turvallisuuspolitiikalle, yhteisvaluutalle sekä tiiviimmälle jäsenmaiden väliselle yhteistyölle oikeus- ja sisäasioissa.⁶⁰

Nykyisin Euroopan unioni on vaikutusvaltaisin kansainvälinen toimija Länsi-Balkanilla ja Kosovossa. Alue nousi Kosovon konfliktin myötä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan

⁵⁶ Ahtisaari 2000: 190, 230.

⁵⁷ Muharremi, Mehmeti 2013: 129.

⁵⁸ Bebler 2015: 160.

⁵⁹ Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin avauslausunto Kosovon turvallisuusneuvoston keskustelulle 20.6.2008, New York, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2008-06-20/secretary-generals-opening-statement-security-council-debate-kosovo>.

⁶⁰ Hakovirta 2014: 10.

keskiöön, mutta EU:n lisäksi Länsi-Balkanilla on työskennellyt valtava määrä muita ulkomaisia toimijoita yhteiskunnallisen vakauden ja rauhan turvaamiseksi. Toimintaan ovat osallistuneet niin rauhanturvaajat, kansalaisjärjestöt kuin suurten kansainvälisten toimijoiden projektit, kuten Nato-johtoinen rauhanturvaamisoperaatio KFOR ja YK:n johtama, siviilihallinnosta vastannut United Nations Mission in Kosovo (UNMIK), joista molempien kanssa Suomi teki yhteistyötä⁶¹.

Kosovon kysymys oli siis muuttunut 1990-luvun lopulla kansainväliseksi. Jugoslavian konfliktit nousivat jatkuvasti uutisotsikoihin myös Suomessa ja yleinen mielipide oli, että länsimaiden velvollisuus oli osallistua tilanteen rahoittamiseen ja poliittisen ratkaisun etsimiseen. Kosovon kysymys oli myös laajalti esillä suomalaisissa keskusteluissa, sillä suomalaiset joutuivat ratkaisuehdotusten etsimisen keskiöön ensin Ahtisaaren johtamien rauhanneuvotteluiden kautta ja seuraavaksi heinäkuussa 1999 kun maasta tuli EU:n puheenjohtajamaa puoleksi vuodeksi⁶². Alun vastahakoisuuden jälkeen kosovolaisten kriisistä tulikin eurooppalaisten yhteinen projekti, sillä monet eurooppalaiset maat olivat Nato-maina mukana rauhaan pakottavissa Naton pommituksissa ja siten henkisesti lähellä konfliktia.⁶³ Poliittisen ratkaisun hakemisen lisäksi Euroopan unionin vastuualueeksi koettiin oman maanosan turvallisuudesta vastaaminen ja väkivaltaisuuksien leviämisen estäminen⁶⁴.

Pommitusten lakattua ja Jugoslavian joukkojen poistuttua Kosovon alueen hallinto romahti⁶⁵. Vastuu Kosovon väliaikaisen itsehallinnon luomisesta sekä tulevan statuksen määrittelemisestä määrättiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä YK-johtoiselle siviilihallintaoperaatio UNMIK:lle⁶⁶ ja velvollisuus rauhanturvamisesta Naton johtamille rauhanturvajoukoille⁶⁷. Kosovon omat instituutiot oli tuhottu Jugoslavian aikaan autonomian kaventamisen seurauksena, joten

⁶¹ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 22.; Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 1999, Annettu Eduskunnalle 2000 vuoden valtiopäivillä, K2/2000 vp, 81.

⁶² Vesikallio, Johanna 2.4.1999: Suomi joutuu etsimään ratkaisua Kosovoan EU-puheenjohtajakautenaan, Helsingin Sanomat.

⁶³ Hiltunen 2019: Ranskalaiset haluavat auttaa kosovolaisia. Ks. myös esim. Bebler 2015: 158.

⁶⁴ Ervamaa, Tomi 21.3.1999: Miksi sekaantua Euroopan takapajuloihin, Helsingin Sanomat.

⁶⁵ Judah 2008: 91.

⁶⁶ Phillips, David L. 2012: Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention, Cambridge, 115. Ks. myös esim. Hiltunen 2019: Ranskalaiset haluavat auttaa kosovolaisia. ja Bebler 2015: 158.

⁶⁷ Niemi, Kaius 12.6.1999: Naton rauhanturvajoukot marssivat tänään Kosovoan, Helsingin Sanomat.

kansainvälisten voimien tehtäväksi jäi rauhan turvaamisen lisäksi uusien instituutioiden perustaminen ja alueen itsehallinnon vakauttaminen⁶⁸.

Väliaikaisen siviilihallinto-operaatio UNMIK:n aika Kosovossa voidaan jakaa kolmeksi eri ajanjaksoksi. Ensimmäisellä kaudella vuosina 1999-2000 UNMIK toteutti kaikkea lainsäädännöllistä ja juridista valtaa sekä toimeenpanovaltaa normaalin siviilihallinnon lisäksi. Resurssien ja pätevän henkilökunnan puutteen sekä päällekkäisten, serbihallinnon aikaisten rakenteiden vuoksi Kosovon tilanne säilyi kuitenkin epävakana. Seuraavan jakson (2000-2001) aikana UNMIK oli laajimmillaan ja työllisti yli kymmenen tuhatta ulkomaalaista ja paikallista työntekijää, mikä tarkoitti, että siitä tuli YK:n historian laajin siviilien rauhanturvaamiseen keskitetty operaatio⁶⁹. Tämän jakson aikana perustettiin kokonaan uusi väliaikainen hallintorakenne Joint Interim Administrative Structure (JIAS) Kosovon omien instituutioiden rakentamiseksi ja vahvistamiseksi. Kosovon hallinnolla oli kuitenkin yhä kahdet erilliset rakenteet, sillä jokaisella paikallisella instituutiolla oli oma kansainvälinen vastineensa. Kansallisten, Belgradin hallinnasta erillisten instituutioiden perustaminen oli kiistanalaista, sillä uudet poliittiset instituutiot olivat selkeä askel kohti itsenäistä Kosovoa⁷⁰. Kolmas, perustuslaillinen jakso alkoi, kun Kosovon perustuslaillinen kehys allekirjoitettiin toukokuussa 2001⁷¹. Tämän jakson myötä YK:n hallintovaltaa alettiin siirtää enenevässä määrin paikallisille hallintoelimille⁷².

Perustuslaillinen jakso aloitti uuden ajan Kosovossa, sillä alueen väliaikaiset itsehallintoelimet saivat oikeuden päättää itsenäisesti monien eri alojen, esimerkiksi talouspolitiikan ja koulutuksen toteutuksesta. Itsehallinnollisten instituutioiden myötä monet UNMIK:n johtajista saivat pelkän neuvonnallisen roolin, mutta esimerkiksi ulkosuhteita koordinoitiin yhä YK:n pääsihteerin Kosovon erityisedustajan kautta. Perustuslaillisen ajanjakson aikana Kosovon oli tarkoitus saavuttaa vuonna 2003 hyväksytyjä tavoitteita, niin kutsuttuja Kosovon standardeja, joihin kuului demokraattisten instituutioiden rakentaminen, laillisuusperiaatteen kunnioittaminen sekä liikkumisvapauden takaaminen. Tarkoituksena oli, että standardien saavuttaminen auttaisi Kosovon kansainvälisen

⁶⁸ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 23.

⁶⁹ Bebler 2015: 159.

⁷⁰ Perritt 2010: 63.

⁷¹ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 23.

⁷² Suomen kehitys yhteistyö 2003: Ulkoasiainministeriön kehityskertomus eduskunnalle vuodelta 2003, toim. Satu Massa, Outi Einola-Head, Porvoo, 2004, 114.

statuksen ratkaisemisessa alueen vakautuessa. Loppujen lopuksi asetetut tavoitteet päätyivät kuitenkin viivytämään maan lopullisen aseman ratkaisemista., sillä statuksen ratkaisemisen sijaan väliaikainen YK-hallinto oli alkanut pääasiassa kiinnittää huomiota vain itse standardien toteutumiseen, eli harjoittaa niin kutsuttua standardit ennen statusta-politiikkaa.⁷³ Ajan kuluessa kansainväliselle yhteisölle tuli kuitenkin yhä selvemmäksi, että Kosovon tilanteelle tarvittiin ratkaisu.

2.3. Ahtisaari istuu neuvottelupöytään ja valta vaihtuu Kosovossa

Vuonna 2005, vuosikausien YK-johtoisen väliaikaishallinnon ja kansainvälisten voimien paikallaolon jälkeen, Kosovon tilannetta alettiin lopulta arvioida maan lopullisen aseman ratkaisemiseksi. Tehtävään valittiin aluksi Naton norjalainen suurlähettiläs Kai Eide, jolla oli laaja Balkanin alueen tuntemus ja pitkä poliittinen ura takanaan. Eide raportoi YK-hallinnon aikana saavutetuista merkittävistä edistyksistä instituutioiden vahvistumisessa ja julkisten palveluiden kehittymisessä, mutta toisaalta huomautti jatkuvista etnisten ryhmittymien välisistä jännitteistä ja oikeusjärjestelmän heikkouksista. Puutteista huolimatta Eide halusi kuitenkin YK:n pääsihteerin Kofi Annanin tavoin saada Kosovon aseman määrittelemisprosessin liikkeelle. Lopullista tehtävää varten pääsihteerin Annan lähestyi pitkän poliittisen uran tehnyttä Martti Ahtisaarta.⁷⁴

Presidentti Ahtisaari nimitettiin ratkaisemaan Kosovon statusprosessia YK:n pääsihteerin erityislähettiläänä marraskuussa 2005. Ahtisaari oli työskennellyt jo Kosovon kriisin aikaan rauhan edistämisen puolesta⁷⁵ ja ymmärsi että statuksettomana Kosovon yhteiskunnallinen ja taloudellinen kehittyminen jäisi vähäiseksi, sillä kansainväliset rahoituslaitokset tai yksityinen sektori eivät ratkaisemattomassa tilanteessa tarjoaisi maalle kehitystä edistäviä rahoitusmahdollisuuksia. Ahtisaari oli vakuuttunut, että ainoa ratkaisu olisi Kosovon itsenäistyminen, sillä maan palaaminen takaisin Serbian hallinnoimaksi alueeksi ei ollut lähimenneisyyden sotien vuoksi mahdollista. Haasteena oli kuitenkin saada aikaiseksi ratkaisu, joka kelpaisi niin kansainvälisille suurvoimille, kosovolaisille kuin serbeille sekä Serbiassa että Kosovossa⁷⁶.

⁷³ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 23, 24.

⁷⁴ Phillips 2012: 158.

⁷⁵ Yrjämä-Rantinoja, Tellervo 11.5.1999: Chirac ja länsi haluavat Ahtisaaren ryhtyvän EU:n ääneksi Kosovossa, Helsingin Sanomat.

⁷⁶ Phillips 2012: 159, 160, 161.

Neuvottelut serbialaisten ja kosovolaisten välillä olivat vaikeat, sillä osapuolet eivät olleet yhtä mieltä neuvottelujen tavoitteesta tai suostuvaisia kompromissin etsimiseen: Kosovo halusi täyden itsenäisyyden ja Serbia vaati alueelle laajaa autonomiaa⁷⁷. Kosovon kriisin rauhoittamisesta vastuussa ollut Yhdysvallat kieltäytyi näkemästä tilanteelle mitään muuta ratkaisua kuin Kosovon täysi itsenäisyys kun taas esimerkiksi Venäjä toivoi, että Kosovo liitettäisiin takaisin Serbian maakunnaksi. Toiset taas toivoivat, että Kosovosta voisi tulla Serbian hallinnoima autonominen alue.⁷⁸ Ahtisaari antoi ehdotuksensa Kosovon asemaksi maaliskuussa 2007, mutta statuksen käsittely päättyi kuitenkin YK:n turvallisuusneuvostossa tuloksettomana heinäkuussa 2007. Ahtisaaren suunnitelmaa vahvistavaa päätöslauselmaa ei pystytty hyväksymään Venäjän vastustuksen vuoksi. Koska ratkaisua ei saatu aikaiseksi, Belgradin ja Pristinan välisiä neuvotteluja oli pakko jatkaa Euroopan unionin, Amerikan Yhdysvaltojen ja Venäjän välityksellä koko syksyn 2007. Neuvottelut päättyivät kuitenkin tuloksettomina joulukuussa. Eurooppa-neuvosto totesi, että Kosovon tilanteen jatkuminen sellaisenaan oli kestävämmällä pohjalla, joten ratkaisun löytyminen olisi erityisen tärkeää alueellista vakautta ajatellen. Ratkaisuksi pitäisi saada oikeusvaltiollisiin periaatteisiin sitoutunut Kosovo, jonka demokraattisuus ja monikansallisuus olisi taattu.⁷⁹

Kosovolaiset olivat lannistuneita ja pettyneitä neuvotteluihin, sillä he olivat uskoneet, että Ahtisaaren laatiman suunnitelman kautta koko kansainvälinen yhteisö tunnustaisi alueen suvereeniteetin ja itsenäisyyden⁸⁰. Myös läntiset suurvallat, kuten Yhdysvallat, olivat pettyneitä neuvottelutien umpikujaan⁸¹. Lopulta Kosovon hallitus otti maansa aseman ratkaisun omiin käsiinsä ja julisti maan itsenäiseksi 17.2.2008. Itsenäisyyden ehtona kosovolaiset hyväksyivät Ahtisaaren suunnitelman laillisesti sitovaksi, perustuslakia määrittäväksi dokumentiksi.⁸² Serbia ei itsenäisyyttä hyväksynyt, joten sen pyynnöstä Kosovon itsenäistyminen eteni YK:n yleiskokouksen ja kansainvälisen tuomioistuimen arvioitavaksi. Vuonna 2010 julistettiin, ettei Kosovon

⁷⁷ Phillips 2012: 166.

⁷⁸ Perritt 2010: 91, 92.

⁷⁹ Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2007 - Annettu Eduskunnalle 2008 vuoden valtiopäivillä, K2/2008, 14, 114.

⁸⁰ Phillips 2012: 170.

⁸¹ Helsingin Sanomien pääkirjoitus 9.12.2007: Kosovo vaatii EU:lta yhtenäisyyttä.

⁸² Judah 2008: 142.; Suomen suurlähetystö, Pristina: Kahdenväliset suhteet, <https://finlandabroad.fi/web/xkv/kahdenväliset-suhteet>, viitattu 7.8.2019.; Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 24.

itsenäisyysjulistus loukannut kansainvälistä lakia ja oli siten lainvoimainen.⁸³ Yksipuolinen itsenäiseksi julistautuminen ei kuitenkaan ollut Kosovon albaanien, tai kansainvälisen yhteisön, toivoma lopullinen ratkaisu statusongelmaan, vaan pikemminkin uuden, määrittelemättömän ajanjakson alku.⁸⁴

Kosovon itsenäistyttyä Euroopan Unionin rooli Kosovossa kasvoi huomattavasti, vaikka Ahtisaaren suunnitelman toteutusta jäikin valvomaan moninainen joukko kansainvälisiä toimijoita. Itsenäistyminen ja uusi aikakausi tarjosivat nimittäin järkevän tien monivuotisen YK-hallinnon poistumiselle, EU:lle mahdollisuuden ottaa tilanne haltuun sekä kansainvälisen yhteisön vallan siirtämistä paikallisille toimijoille.⁸⁵ Ahtisaaren suunnitelman hyväksymisen jälkeen myös kansainvälisen avun koordinaation tärkeys sai yhä suurempaa huomiota Kosovon yhteiskunnan kehityksen takaamiseksi. Kosovon hallituksen lisäksi koko Pristinan kansainvälinen yhteisö täytyi alkaa kiinnittää parempaa huomiota kansainvälisten avustajien toimintaan ja erilaisten kehitysyhteistyöprojektien vaikuttavuuteen.⁸⁶ YK-johtoisen protektoraatin muuttuminen EU-johtoiseksi merkitsi kuitenkin valtavaa tehtävää: Euroopan unionin olisi vastattava vuosia Kosovon yhteiskunnan toiminnasta ja laillisuusperiaatteesta, mutta samalla oltava Kosovon lisäksi myös Serbialle haluttu tulevaisuuden päämäärä, jotta molemmat maat näkisivät etujensa yhteneväisyyden⁸⁷.

2.4. Päämääränä EU-jäsenyyys

Itsenäistyminen ei ratkaissut Kosovon vuodesta 1999 jatkunutta statuspulmaa. Maan virallinen status on yhä edelleen keskusteltu ja kiistelty aihe jopa Euroopan unionin sisällä, sillä viisi jäsenmaata (Espanja, Kreikka, Kypros, Romania ja Slovakia) ei vieläkään ole tunnustanut Kosovoa itsenäiseksi valtioksi⁸⁸.⁸⁹ Kosovon itsenäistymisen jälkeen Serbian hallitus ilmoitti, että se kohtelisi

⁸³ Muharremi, Mehmeti 2013: 130.

⁸⁴ Judah 2008: 140.

⁸⁵ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 24, 25.

⁸⁶ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 26, 27.

⁸⁷ Helsingin Sanomien pääkirjoitus 9.12.2007.

⁸⁸ Suomi tunnusti Kosovon maaliskuussa 2008, kaksi viikkoa itsenäisyysjulistuksen antamisen jälkeen.

⁸⁹ Euroopan parlamentti 04/2019: Faktatietoja Euroopan unionista - Länsi-Balkan, kirjoittanut André De Munter, sivustolla <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/168/lansi-balkan>, viitattu 6.8.2019.

itsenäisyysjulistusta mitättömänä, eivätkä Kosovon serbit suostuneet tottelemaan itsenäistyneen valtion viranomaisia, vaan julistivat ottavansa käskyjä vain kansainvälisiltä toimijoilta⁹⁰. Serbian lisäksi Länsi-Balkanin maista Bosnia-Hertsegovina ei tunnusta Kosovoa itsenäiseksi valtioksi⁹¹. Ahtisaaren suunnitelmaa tai sen toteutusta ei hyväksytty serbien keskuudessa, sillä hyväksyminen olisi tarkoittanut Kosovon itsenäisyyden tunnustamista⁹². Euroopan Unioni on kuitenkin tunnustanut Kosovon Jugoslaviasta erilliseksi maaksi virallisesti jo vuonna 2002 kun Kosovo liittyi osaksi EU:n vuonna 1999 käynnistettyä vakautus- ja assosiaatioprosessia⁹³.

Euroopan integraatiokehitys käynnistyi toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina kansallisten intressien ja kansainvälisten olosuhteiden yhteisvaikutuksesta. Tavoitteena oli turvata Euroopan vakaa kehitys ja välttää uudet konfliktit. Ensimmäinen aluetta yhdentävä sopimus tehtiin vuonna 1949 kun kymmenen eurooppalaista maata allekirjoitti sopimuksen Euroopan neuvostosta. Sopimuksen tarkoituksena oli parantaa demokratian ja ihmisoikeuksien toteutumista Euroopassa, edistää jäsenmaiden yhtenäisyyttä ja luoda pohjaa hallintojenväliselle yhteistyölle. Euroopan integraatio tiivistyi vuonna 1952, kun kuusi länsieurooppalaista maata – Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Länsi-Saksa – perustivat Euroopan hiili- ja teräsyhteistyön ja luopuivat samalla osasta omaa suvereeniteettiaan ylikansallisen yhteisön hyväksi.⁹⁴ Samansuuntaista kehitystä tapahtui myös Balkanilla: Länsi-Euroopan integroitua myös Länsi-Balkanin maat, Albaniaa lukuunottamatta, olivat menettäneet itsemääräämisoikeuttaan Jugoslavian ylikansalliselle yhteisölle.

Nykyisin itsenäisiksi valtioiksi pirstaloitunut Jugoslavian tasavalta on osa Länsi-Balkanin menneisyyttä, kun taas miltei kolmestakymmenestä jäsenvaltiosta koostuva, vapaata liikkuvuutta ja työntekoa edistävä Euroopan unioni on osa alueen tulevaisuutta. Länsi-Balkan haluaa osaksi unionia, sillä talouden voimavarana toimivat vapaat sisämarkkinat tukevat jäsenvaltioiden kehitystä ja taloudellisen vakauden kehittämisen lisäksi unionin päämääriin kuuluu rauhan, demokraattisten

⁹⁰ Judah 2008: 146.

⁹¹ Faktatietoja Euroopan unionista 04/2019, viitattu 6.8.2019.

⁹² Bieber, Florian 2015: The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story?, Review of Central and East European Law 40 (2015), Leiden, 286, 290.

⁹³ Klasnja, Marko 2007: The EU and Kosovo: Time to Rethink the Enlargement and Integration Policy?, Problems of Post-Communism, vol. 54, no. 4, July/August 2007, 17, 22.

⁹⁴ Hakovirta 2014: 8.

arvojen ja kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen⁹⁵. Euroopan unioni edustaakin balkanilaisille vaurautta ja liikkumavaraa, kun taas EU:n tavoitteet Länsi-Balkanilla ovat rauhan, vakauden ja talouskehityksen aikaansaaminen. Näiden lisäksi tärkeä päämäärä on Länsi-Balkanin maiden asteittainen tukeminen EU-jäsenyydessä. Seitsemästä Länsi-Balkanin maasta Kroatia oli ensimmäinen, joka liittyi unioniin vuonna 2013. Muista maista Montenegro, Serbia, Pohjois-Makedonia sekä Albania ovat nykyisin virallisia ehdokasvaltioita. Muut Länsi-Balkanin maat, eli Bosnia-Hertsegovina ja Kosovo, ovat mahdollisia ehdokasvaltioita. Heti kun ne täyttävät viralliset poliittisia ja taloudellisia uudistuksia koskevat vaatimukset, ne voivat hakea asemaa ehdokasvaltiona.⁹⁶

Mikä tahansa Euroopan maa voi hakea jäsenyyttä, jos se kunnioittaa EU:n demokraattisia arvoja ja sitoutuu niiden edistämiseen. Tämä taataan unionista tehdyissä sopimuksissa⁹⁷. Jäseniksi haluavilla on oltava demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelemisen takaavat vakaat instituutiot sekä toimiva markkinatalous ja kyky selviytyä EU:n sisäisistä kilpailupaineista. Laajentumiskriteereihin kuuluu lisäksi kyky täyttää jäsenyyden velvoitteet sekä kyky sitoutua unionin poliittisiin tavoitteisiin sekä talous- ja rahaliittoa koskeviin tavoitteisiin.⁹⁸

EU:n lainsäädäntöesityksiä tekevän ja lainsäädännön toteutumista valvovan Euroopan komission mukaan kaikilla Länsi-Balkanin mailla on liittymisnäkymät, sillä ne tekevät jo nyt yhteistyötä unionin kanssa. Kaikki Länsi-Balkanin maat saavat tuntuvaa apua unionilta, niille annetaan yksityiskohtaista poliittista ohjausta ja niillä on laajamittainen pääsy sisämarkkinoille vuonna 1999 käynnistetyn vakautus- ja assosiaatioprosessin kautta.⁹⁹ Eurooppa-neuvosto vahvisti jo vuonna 2003 huippukokouksessa Thessalonikissa, että kaikki vakautus- ja assosiaatioprosessin maat ovat mahdollisia ehdokasmaita. Vakautus- ja assosiaatioprosessin onkin muodostanut kehyksen EU:n ja

⁹⁵ [europa.eu](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_fi#talousyhteis%C3%B6st%C3%A4-poliittiseksi-unioniksi): Euroopan unioni: Perustietoa Euroopan unionista, https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_fi#talousyhteis%C3%B6st%C3%A4-poliittiseksi-unioniksi, viitattu 7.8.2019.

⁹⁶ Faktatietoja Euroopan unionista 04/2019, viitattu 6.8.2019.

⁹⁷ Sopimus Euroopan unionista — Maastrichtin sopimus (voimaantulo 1.3.1993) ja EU:n toimielimiä uudistaneet sopimukset uusien jäsenmaiden liittymistä silmällä pitäen: Amsterdamin sopimus (voimaantulo 1.5.1999) ja Nizzan sopimus (voimaantulo 1.2.2003) sekä EU:n toiminnan demokraattisuutta ja tehokkuutta lisännyt Lissabonin sopimus (voimaantulo 1.12.2009).

⁹⁸ Euroopan komissio, Unionin tila 2017: 2.; Faktatietoja Euroopan unionista 04/2019, viitattu 16.8.2019.

⁹⁹ Publications Office of the European Union: Euroopan komissio: EU:n laajentuminen Länsi-Balkanille: Yhteinen Päämäärä, Unionin tila 2017, 2.

Länsi-Balkanin maiden suhteille ja luonut pohjaa maiden yhdentymiselle unioniin. Prosessi perustuu kahdenvälisiin sopimussuhteisiin poliittisesta ja taloudellisesta yhteistyöstä, taloudelliseen tukeen ja vapaakauppa-alueisiin sekä alueelliseen yhteistyöhön. Vuonna 2008 perustettiin alueellinen yhteistyöneuvosto Regional Cooperation Council (RCC), joka pyrkii tukemaan Länsi-Balkanin maiden EU-pyrkimyksiä ja kehittämään yhteistyötä monilla eri aloilla.¹⁰⁰

Yhdentyminen Euroopan unioniin ja alueellinen yhteistyö ovat sidoksissa toisiinsa, sillä vakautus- ja assosiaatioprosessin keskeinen tavoite on ollut kannustaa Länsi-Balkanin maita laajamittaiseen yhteistyöhön ja sitä kautta maiden välisten suhteiden normalisoitumiseen. Kosovon ja Serbian yhdentyminen unioniin liittyy myös tiiviisti EU:n tukemaan Kosovon ja Serbian korkean tason vuoropuheluun.¹⁰¹ EU-jäsenyyden toivossa maat ovat muun muassa sopineet serbien laittomien instituutioiden ylläpidon lopettamisesta Pohjois-Kosovossa sekä suunnitelmasta Kosovon serbiväestön erityistarpeiden yksityiskohtaisemmasta huomioimisesta¹⁰². Serbia saikin ehdokasvaltioaseman maaliskuussa 2012¹⁰³, mutta jäsenyyshankkeen eteneminen on ollut riippuvainen Pristinan ja Belgradin välisten suhteiden normalisoimisesta¹⁰⁴.

Laajamittaisen yhteistyön tarkoituksena on edistää koko Länsi-Balkanin poliittista, taloudellista ja institutionaalista vakauttamista kansalaisyhteiskuntaa, demokratiaa ja instituutioita kehittämällä. EU:n ja Kosovon kahdenvälinen vakautus- ja assosiaatiosopimus solmittiin vuonna 2016. Sopimuksen tarkoitus oli auttaa Kosovoa uudistamaan julkishallintoa, tukea kaupan alueellista yhdentymistä, tehostaa taloudellista yhteistyötä ja parantaa turvallisuutta. Samalla Kosovo sitoutui noudattamaan kansainvälisiä velvotteita erityisesti ihmisoikeuksien toteuttamisessa sekä vähemmistöjen ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suojelussa. Vakautus- ja assosiaatioprosessin kautta Kosovo sitoutui myös julkisesti jatkamaan työtä sen ja Serbian välisten suhteiden parantamiseksi pysyvästi. Myös Serbia on tehnyt kahdenvälisen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen, joten molemmat maat on sitoutettu jatkamaan itsenäisesti omilla

¹⁰⁰ Faktatietoja Euroopan unionista 04/2019, viitattu 6.8.2019.

¹⁰¹ Faktatietoja Euroopan unionista 04/2019, viitattu 6.8.2019.

¹⁰² Deda, Ilir 2015: The normalization agreements between Kosovo and Serbia, teoksessa Bebler, Anthony 2015: "Frozen conflicts" in Europe, Leverkusen, Opladen, 171-172.

¹⁰³ Eurooppa-neuvoston päätelmät 1.-2.3.2012, Brysseli, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2012-INIT/en/pdf>, 2.

¹⁰⁴ STT-REUTERS 10.10.2012: EU patistaa Serbiaa hoitamaan Kosovo-suhteet kuntoon, Helsingin Sanomat.

eurooppalaisilla teillään etenemistä. Sopimusten solmimisen kautta on myös varmistettu, ettei kumpikaan maa voi hankaloittaa toisen etenemistä. EU:n suunnitelma on, että oikeudellisesti sitova prosessi johtaa asteittain maiden suhteiden kokonaisvaltaiseen normalisointiin.¹⁰⁵

Kosovon ja EU:n välisten suhteiden virallistaminen vuonna 2002 johdatti tietä Kosovon statuksen ratkaisemiseksi ja asetti Euroopan Unionin tärkeäksi kansainväliseksi toimijaksi Kosovon tulevaisuuden kannalta. Tämän vuoksi myös muu kansainvälinen yhteisö on antanut paljon arvoa sille, miten EU sijoittaa itsensä suhteessa alueeseen ja suhtautuu sen tulevaisuuteen.¹⁰⁶ Euroopan unionin mukaan Kosovo on mahdollinen ehdokasvaltio. Maan täyttäessä poliittiset, taloudelliset ja yhteiskunnallisia uudistuksia koskevat vaatimukset, tulee siitä virallinen ehdokasmaa. Ehdokasmaa-statuksen saamisen jälkeen Kosovo voi aloittaa viralliset jäsenyysneuvottelut. Neuvotteluihin kuuluu 35 lukua, jotta varmistetaan maan olevan täysin valmis jäsenyyteen. Kun neuvottelut ja niihin liittyvät uudistukset on viety päätökseen sekä ehdokasmaata että unionia tyydyttävällä tavalla, osapuolet viimeistelevät ja ratifioivat liittymissopimuksen, jonka jälkeen maasta tulee EU:n jäsen.¹⁰⁷

Kuten Vesa Salminen ennusti Kosovon statusprosessia käsittelevässä pro gradu -tutkielmassaan: Kosovo ja Serbia lähentyvät seuraavien vuosikymmenien aikana osaksi yhtenäistä eurooppalaista perhettä ja Kosovon itsenäisyys on tosiasia, vaikka tunnustaneiden maiden joukko ei ikinä muodostaisikaan enemmistöä¹⁰⁸. Vaikka Kosovon kysymyksen ratkaiseminen on yhä edelleen kesken, EU:n työ maiden välisten suhteiden normalisoimiseksi on jo tähän mennessä ollut merkittävää¹⁰⁹ ja toivo EU-jäsenyydestä edistää kestävien kehitysratkaisujen löytämistä Länsi-Balkanilla¹¹⁰. Suomessa Kosovon kehityksen sitoutuminen toivoon EU-integraatiosta tiedostettiin viimeistään vuonna 2008 kun Kosovossa vuodesta 1999 jatkuneesta kehitysyhteistyöstä tehtiin laaja ja riippumaton evaluointi, joka antoi selkeän suosituksen Kosovon EU-jäsennäkymien tukemisesta.

¹⁰⁵ Euroopan union 16.3.2016: Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Kosovon * välinen VAKAUTUS- JA ASSOSIAATIOSOPIMUS, L 71/3, 1. 5.

¹⁰⁶ Klasnja 2007: 17, 22.

¹⁰⁷ Euroopan komissio, Unionin tila 2017: 2.

¹⁰⁸ Salminen, Vesa Aleks 2010: Diplomatian historiapolitiikka: Historia-argumenttien käyttö Kosovon kysymyksessä 1998-2010, pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Poliittinen Historia, Helsinki, 102.

¹⁰⁹ Deda 2015: 171.

¹¹⁰ Euroopan komissio, Unionin tila 2017: 1.

Evaluointi otti huomioon suomalaisen hanketyön vahvuudet ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja suositti, että vuoden 2008 jälkeisessä kehitysyhteistyössä suomalaisten projektien tulisi ottaa huomioon Kosovon EU-pyrkimykset ja antaa niille pitkäjänteistä tukea. Evaluoinnin mukaan kaikessa Suomen avussa Kosovolle tulisi pitää mielessä, että suomalainen tuki Kosovolle on osa Kosovon EU-integraatiota sekä pyrkimystä kohti eurooppalaisia standardeja.¹¹¹

Seuraavassa kappaleessa keskityn Suomen kehitysyhteistyöhön Kosovossa vuosien 1999-2008 aikana. Evaluoinnin suositusten lisäksi analysoin, seurasiiko tämä Kosovon maaohjelma suomalaisia kehityspoliittisia linjauksia ja onnistuiko se saamaan aikaan yhteiskunnallista muutosta sodanjälkeisessä Kosovossa. Kosovon maaohjelman toteutus päättyi tärkeän yhteiskunnallisen muutoksen aikakaudella: itsenäistymisen lisäksi Kosovon asemaan vaikutti Ahtisaaren suunnitelman toteutuksen aloittaminen. Kappaleissa 4 ja 5 onkin tarkoitus tutkia, vaikuttiko Kosovon uusi aikakausi myös suomalaiseen kehitysyhteistyöhön ja sen linjauksiin, eli seurasivatko vuoden 2008 jälkeen toteutetut hankkeet pitkäaikaisen maaohjelman aloittamaa kurssia ja suosituksia, vai työskentelivätkö ne itsenäisesti uusien velvollisuuksien täyttämiseksi.

¹¹¹ Evaluation report 2008:7: Kosovo Country Programme: 5.

3. Itsenäisen maaohjelman aikakausi: työskentelyä suomalaisten erityisosaamisaloilla

Suomen kehitysyhteistyön ja kehitysmaapolitiikan tavoitteet uudistettiin vuosina 1996 ja 1998. Uusien kehitysmaapoliittisten linjausten myötä kehitysyhteistyön rooli ulkopoliitiikan tärkeänä osana korostui ja itse kehityspoliitikassa esille nousivat köyhyyden vähentämisen, ympäristöuhkien torjumisen sekä tasa-arvon, kansanvallan ja ihmisoikeuksien edistämisen tavoitteet. Pidemmän aikavälin tavoitteiksi mainittiin maailmanlaajuisen turvallisuuden ja taloudellisen vuorovaikutuksen lisääminen. Kehitysyhteistyöpolitiikan tärkeiksi tavoitteiksi määriteltiin myös hyvinvoinnin ja turvallisuuden parantaminen sekä konfliktien ehkäiseminen.¹¹²

Vuosituhanen vaihteessa Suomen kehitysapu jakautui yli kolmellekymmenelle maalle ja monille eri sektoreille. Vuonna 1999 Jugoslavian liittotasavaltaan kuulunut Kosovon alue oli yksi Suomen suurimmista yhteistyömaista kehitysavun saralla. Kosovon sodan vuoksi perinteistä kehitysyhteistyötä täydensi merkittävä humanitaarinen apu sekä kosovolaisten pakolaisten vastaanottamiseen tarkoitetut ohjelmat. Toiminta oli tarkoitettu lyhytaikaiseksi, estämään mahdollisia tulevia kriisejä sekä tukemaan kansallista eheytymistä.¹¹³ Loppujen lopuksi Suomi päätyi kuitenkin jatkamaan Kosovon kehitystä tukevia hankkeita miltei kahden vuosikymmenen ajan, erinäisistä määräajoista huolimatta. Annettu apu on ollut yhteiskunnallisesti vaikuttavaa, pitkäjänteistä ja tarpeellista, mutta samalla jättänyt huomioitta tärkeitä yhteiskunnan osa-alueita ja Kosovon valtion päämääriä. Seuraavat kappaleet tarjoavat laaja-alaisen katsauksen Suomen ja Kosovon kumppanuuteen kahden vuosikymmenen ajalta.

3.1. Epätyypillinen, mutta tärkeä kumppanimaa

Suomi on kahden vuosikymmenen aikana ollut pieni, mutta osaamisalueensa hyvin tunteva lahjoittaja Kosovossa. Suomalaiset ovat aktiivisesti olleet mukana tukemassa Kosovoa vuodesta 1999 lähtien, aluksi humanitaarisen avunannon, sittemmin kehitysyhteistyön kautta¹¹⁴. Vuonna 2001 Ulkoministeriö linjasi, että Suomen tulisi keskittää kehitysyhteistyönsä aiempaa harvempiin ja

¹¹² Ulkoministeriön julkaisu 22.2.2001: Kehitysmaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä.

¹¹³ ¹¹³ Kehitysmaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä 22.2.2001.

¹¹⁴ Suomen suurlähetystö Pristina 8.2.2019: Tietoa Kosovosta — Kahdenväliset suhteet, viitattu 25.3.2019.

pidempiaikaisempiin yhteistyömailhin sekä suurempiin maaohjelmiin. Kosovon alue ei lukeutunut Suomen yhdentoista pitkäaikaisen yhteistyömaan joukkoon, vaan temaattisten maaohjelmien kategoriaan, jossa avustukset oli osoitettu tiettyyn erityisteemaan tai ohjelmaan. Laajan maaohjelman lisäksi Kosovon apua täydensivät humanitaarinen apu ja pakolaisten vastaanottamiseen liittyneet ohjelmat. Päämääränä oli vahvistaa yhteiskunnan rakenteita ja voimavaroja ja toimintaa ohjasivat vuosituhannen alun kehityspoliittiset tavoitteet sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä ja köyhyyden vähentämisestä.¹¹⁵ Ulkoministeriön mukaan Suomen panos Kosovossa perustui kansainvälisen yhteisön yhteiseen ponnisteluun väkivaltaisten kriisien ennaltaehkäisemiseksi sekä kriisistä toipuvien valtioiden kehittämiseksi ja jälleenrakentamiseksi. Yhteinen näkemys oli, että rauha ja turvallisuus olivat köyhyyden vähentämisen perusedellytyksiä.¹¹⁶

Kehitysyhteistön kannalta Kosovo on alusta alkaen ollut Suomelle epätyypillinen yhteistyömaa. Vuonna 2001 yhteistyö alueen kanssa luokiteltiin määräaikaiseksi¹¹⁷, eikä Kosovoa sijoitettu pitkäaikaisten yhteistyökumppanien kategoriaan. Vuoden 2004 kehityspoliittisen linjauksessa avun antamisesta annettiin toinen määräaika: vuoden 2007 loppuun asti.¹¹⁸ Määräajoista huolimatta Suomen ja Kosovon vuosien 1999-2008 välinen yhteistyö määriteltiin Suomen muusta kehitysyhteistyöstä erilliseksi ja itsenäiseksi maaohjelmaksi, jonka kaikki ydinprojektit saivat rahoitusta joko vuodesta 1999 tai vuodesta 2000 ja muodostivat rakenteeltaan yhtenäisen kokonaisuuden. Epätyypillisyyttä lisää myös se, ettei kehitysyhteistyön agendasta ikinä sovittu hallitusten välisissä neuvotteluissa. Hallitustenvälisen puitesopimuksen puuttuminen on määrännyt avun muotoja ja käytettäviä instrumentteja, eli suurimmat, hankkeiden toteutuksesta vastuussa olleet kumppanit ja ovat olleet Yhdistyneiden kansakuntien lisäksi kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt.¹¹⁹ Järjestöjen osaaminen olikin merkittävä voimavara erityisesti Kosovossa, jossa järjestöillä on ollut mahdollisuus tehdä työtä jo silloin kun Kosovon määräaikainen tai oma hallinto

¹¹⁵ Ulkoministeriö 22.2.2001.

¹¹⁶ Kehityspoliittinen ohjelma, Valtioneuvoston periaatepäätös 5.2.2004, 29.

¹¹⁷ Ulkoministeriö 22.2.2001.

¹¹⁸ Kehityspoliittinen ohjelma 2004: 29.

¹¹⁹ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 19, 33.

on takkuillut ja työskennellä niillä aloilla, joihin muu kehitysyhteistyö ei ole ulottunut¹²⁰, esimerkiksi Kosovon pakolaisten parissa kaikkialla Balkanilla¹²¹.

1990-luvun lopulla avun tarve Kosovossa oli suuri, sillä alue kärsi hätää sotaterrorin ja maastakarkoitusten aikaansaamien pakolaisvirtojen vuoksi¹²². Kosovon alue oli vuosituhanteen vaihteessa suosittu kohde kehitysavulle, sillä verinen konflikti oli kerännyt runsaasti kansainvälistä huomiota. Alueella työskenteli joukoittain kansainvälisiä avustajia, joista monet halusivat puhtaasti parantaa omaa näkyvyyttään osallistumalla Kosovon jälleenrakentamiseen valtavin rahasummin, mutta ilman selkeää suunnitelmaa avun tehokkaasta koordinaatiosta.¹²³

Rahoituskohteiden priorisointi oli vaikeaa, sillä Kosovosta puuttui avun koordinoimiseen tarkoitetut instituutiot, eikä apua siksi osattu kohdentaa parhaalla mahdollisella tavalla. Lahjoittajat eivät onnistuneet tukemaan Kosovon yhteiskunnallista vakautta, sillä suurin osa ulkoisesta rahoituksesta meni yksittäisten projektien hallintaan sen sijaan, että Kosovon omat instituutiot tai hallinnolliset rakenteet olisivat hyötynneet maahan virtaavista rahoista. Siviilihallinnosta vastuussa ollut YK-johtoinen UNMIK teki kuitenkin yrityksiä avun koordinoinnista: vuodesta 1999 lähtien, aina 2000-luvun puoliväliin saakka se yritti organisoida alakohtaista luovuttajakoordinaatiota, jossa erityisalojen päälahjoittajat ohjaisivat oman alansa koordinaatiota, esimerkiksi suomalaiset olivat erityisopetuksen päälahjoittajana vastuussa tästä erityisalasta. Alakohtainen koordinaatio osoittautui epäpäteväksi, sillä se ei estänyt erillisten hankkeiden päällekkäisyyksiä tai taannut pitkäjänteistä yhteistyötä eri lahjoittajien välillä. Kehitysavun alakohtainen koordinaatio tulikin päätökseensä vuosien 2004 ja 2005 aikana monien lahjoittajien vetäydyttyä Kosovosta kun maan tilanne oli kohentunut niin, ettei välittömälle kriisi- tai humanitaariselle avulle ollut enää suurta tarvetta.¹²⁴

¹²⁰ Kepa ry: Tavoite 17: Yhteistyö ja kumppanuus - Kestävän kehityksen saavuttaminen vaatii kaikkien osallistumista ja riittäviä resursseja julkaisussa Suomi ja Agenda2030 - Kansalaisjärjestöjen seurantaraportti, toukokuu 2018, Helsinki, 22.

¹²¹ Esim. Saari, Oskari 10.6.1999: SPR:n Kosovo-keräys tuottanut jo yli 50 miljoonaa, Helsingin Sanomat. ks. myös Hyytinen, Tuomas 7.4.1999: Suomalaiset tarttuivat keräyslippaisiin, Helsingin Sanomat.

¹²² Bebler 2015: 157.

¹²³ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 26.

¹²⁴ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 25, 26.

Kosovon ja Suomen hallitusten välisen yhteistyösopimuksen puutteesta johtuen siviilihallinto-operaatio UNMIK:sta tuli niiden suomalaisten kehitysyhteistyöprojektien virallinen yhteistyökumppani, joita ei kanavoitu kansalaisjärjestöjen tai kansainvälisten organisaatioiden kautta. YK-johtoinen UNMIK tarjosi merkittävää tukea Suomen maaohjelmalle ymmärtämällä sen erityislaatuisuuden ja tarpeellisuuden Kosovon kehittymisen kannalta, vaikka epäonnistuiakin koordinoimaan kansainvälisiä projekteja toisiaan tukevaksi verkostoksi. Toisin kuin muut ulkomaalaiset toimijat, jotka toteuttivat omia hankkeitaan Kosovon paikallishallintoa kuuntelematta ja hauraan valtion kehittymisen kannalta väärillä aloilla, suomalaishankkeet koordinoivat työnsä paikallishallintojen tai valtaa pitävien ulkoisten toimijoiden kanssa. Hankkeet tukivat siten Kosovon rakenteellista kehitystä ja auttoivat osaltaan rakentamaan tulevan kosovolaisen hallituksen kapasiteettia ja toimivuutta. Sen lisäksi, että kaikilla suurilla Suomen rahoitusta saaneilla projekteilla oli vahva kytkös Kosovon paikallisiin instituutioihin ja niiden kehittymiseen, suomalaiset saivat hankkeidensa kautta aktivoitua myös yliopistot ja siviiliyhteiskunnan toimijat työskentelemään Kosovon kehittämisen puolesta.¹²⁵ Kansalaisyhteiskunnan näkökulmien esillepääsy olikin Ulkoministeriölle tärkeä kehityspolittinen päämäärä¹²⁶.

2000-luvun alussa Länsi-Balkanin myönteinen poliittinen kehitys merkitsi Suomelle kahdenvälisten suhteiden kehittämistä alueen maiden kanssa¹²⁷. Heti Kosovon kriisin päätyttyä Suomi myönsi 43 miljoonaa markkaa humanitaarista apua Kosovon kriisin uhreille ja keskitti osallistumisensa kansainväliseen kriisihallintaan Länsi-Balkanin alueelle¹²⁸. Rauhan ja jälleenrakennuksen kannalta erityisen tärkeinä pidettiin instituutioiden kehittämistä ja henkilöresurssien kouluttamista, joten 2000-luvun alussa aloitettiin kolmivuotiset hankkeet opettajien kouluttamisesta, sairaanhoitajien täydennyskoulutuksesta sekä vesi- ja ympäristöalan yliopistokoulutuksen kehittäminen toimivan vesihallinnon luomiseksi. Lisäksi Suomi rahoitti ihmisoikeuskoulutusta, maaseudun kylien jälleenrakentamista, vammaisjärjestöjen kehittämistä¹²⁹ sekä naisten koulutuskeskusta Mitrovican kaupungissa. Apu suunniteltiin innovatiiviseksi ja monia yhteiskunnan osa-alueita koskettavaksi.

¹²⁵ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 22, 23, 26, 27.

¹²⁶ Kehityskaupoliittikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä 22.2.2001.

¹²⁷ Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2002 - Annettu eduskunnalle 2003 vuoden valtiopäivillä K4/2003 vp, 101.

¹²⁸ K2/2000: 12, 104.

¹²⁹ K5/2001: 92.

Monivuotisten hankkeiden kautta pyrittiin vaikuttamaan pitkäjänteisesti Kosovon jälleenrakennukseen ja henkilökapasiteetin kehittämiseen.¹³⁰ Rahoitusta suunnattiin paljolti suomalaisen kehityspolitiikan läpileikkaavien tavoitteiden kehittämiseen, eli ihmisoikeustilanteen, sukupuolten välisen tasa-arvon ja vammaisten oikeuksien parantamiseen. Keskittyminen aloille, joista muut toimijat eivät olleet kiinnostuneita, kuten sairaanhoitajien täydennyskoulutukseen sekä erityisryhmien osallistavaan koulutukseen, oli strateginen valinta, joka lopulta toi Suomen Kosovon maaohjelmalle laaja-alaista arvostusta kansainvälisen yhteisön keskuudessa ja takasi maaohjelman vaikuttavuuden.¹³¹

Kahdenväliseen jälleenrakennustyöhön käytettiin vuonna 2001 noin 30 miljoonaa markkaa. Edellisen vuoden hankkeiden toteutuksen lisäksi Kosovossa työskentelevät suomalaiset rauhanturvaajat saivat hyödyntää siviili- ja sotilasyhteistyön määrärahoja alueensa pienimuotoisiin jälleenrakennushankkeisiin, kuten koulujen, teiden ja sähkölinjojen kunnostamiseen. Vuonna 2001 suomalaiset osallistuivat aktiivisesti Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) poliisikoulutukseen Balkanilla sekä oikeusvaltion, median ja terveydenhuollon kehittämistehtäviin ETYJ:in kenttämissioissa. Lisäksi Suomi tuki avustuksin Euroopan Neuvoston vaalitarkkailua Kosovon maakunta-parlamenttivaaleissa ja pyrki kehittämään kahdenvälisiä suhteitaan Kosovon kanssa kahdenvälisen ja alueellisten hankkeiden, esimerkiksi Kosovon kriisin aiheuttamien ympäristökatastrofien torjunnan ja korruption vastaisen työn, kautta.¹³²

Vuoden 2003 loppuun mennessä monet suomalaishankkeet saivat kolmivuotiskautensa päätökseen, mutta pitkäaikaisen vaikuttavuuden takaamiseksi tärkeimmille hankkeille päätettiin myöntää jatkoa. Lisäksi Suomi tuki kahdenvälisiä asiantuntijoita, jotka työskentelivät lyhytaikaisesti opetus- ja terveysalojen hallinnossa Kosovossa. Sairaanhoitohenkilöstön koulutuksen uudistamishankkeen lisäksi jatkoa saivat Pristinan yliopiston kasvatustieteellistä tiedekuntaa kehittänyt opetusalan tukihanke sekä vuonna 2000 alkanut vesihallinnon kehittämishanke, joka tuki vesihallinnon organisointia ja vesialan yliopistokoulutusta. Samana vuonna Ulkoasiainministeriö uudisti suunnitelmaansa Suomen osallistumisesta Länsi-Balkanin kriisin jälkihoitoon. Kosovon kanssa päätettiin jatkaa kahdenvälistä yhteistyötä, jotta tavoitteet yhteiskunnallisen turvallisuuden ja

¹³⁰ Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2002 - Annettu eduskunnalle 2003 vuoden valtiopäivillä, K3/2002, 101.

¹³¹ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: iii.

¹³² K3/2000: 73, 80, 100.

taloudellisen vuorovaikutuksen lisäämisestä, köyhyyden vähentämisestä, ihmisoikeuksien ja demokratian edistämisestä, sekä ympäristöongelmien lievittämisestä saavutettaisiin kestävästi. Suomalaisten työskentely olikin osa laajemman kansainvälisen yhteisön pyrkimyksiä edistää Länsi-Balkanin maiden vakautumista.¹³³

Vaikka Ulkoministeriö arvioi toimenpidekertomuksessaan vuodelta 2003, että Länsi-Balkanilla oli saavutettu laaja-alaista yhteiskunnallista edistystä¹³⁴, Kosovon jälleenrakennus oli vielä kesken. Siksi uudessa, vuoden 2004 kehityspoliittisessa linjauksessa määriteltiin, että Suomi tekisi yhteistyötä Länsi-Balkanilla määräaikaaisesti vuoteen 2007 saakka. Samassa kehityspoliitiikan linjauksessa tosin määriteltiin, että Suomi tukisi Länsi-Balkanin alueellista yhteistyötä pitkäjänteisesti¹³⁵, joten suomalaisten pitkän aikavälin suunnitelma Länsi-Balkanilla tähtäsi mitä luultavimmin kehitysavun painopisteen siirtämisen Kosovosta alueen maiden välistä yhteistyötä tukeväksi vakauttavaksi elementiksi. Kansainvälisellä yhteisöllä ei vielä 2000-luvun alussa ollut tietoa siitä, kuinka kalliiksi ja pitkäaikaiseksi Jugoslavian hajoamissotien jälkihoito Balkanin alueella kokonaisuudessaan muodostui.

3.2. Vaikutusvaltainen ydinohjelma: suomalaisten huippuvuodet Kosovossa

Alkuvuosien humanitaariseen avunantoon ja koulutushankkeisiin painottunutta yhteistyötä seurasi suomalaisen kehityspoliitiikan muutos Kosovossa. Vuoden 2004 kehityspoliittinen ohjelma kavensi Suomen Kosovon maaohjelman tiiviiksi ydinohjelmaksi, eli pieneksi joukoksi korkeamman institutionaalisen tason kapea-alaisia hankkeita. Uuden kehityspoliittisen ohjelman myötä Kosovon maaohjelman fokus siirtyi siis konfliktinehkäisemisen ja rauhanrakentamisen sijaan institutioiden ja kapasiteetin kehittämiseen mikä tarkoitti, että projektit keskittivät työnsä enenevissä määrin suomalaisten erityisosaamiseen aloilla, jossa muut kansainväliset toimijat eivät työskennelleet. Suunniteltu ydinohjelma kohdennettiin tekemään työtä vuoden 2004 kehityspoliittisen ohjelman läpileikkaavien teemojen parissa, eli naisten ja tyttöjen oikeuksien, sukupuolten välisen tasa-arvon

¹³³ Suomen kehitysyhteistyö 2003: 112, 115.

¹³⁴ Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2003 - Annettu Eduskunnalle 2004 vuoden valtiopäivillä, K1/2004 vp, 16.

¹³⁵ Kehityspoliittinen ohjelma 2004: 29, 30.

sekä helposti syrjäytyvien ryhmien oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien parissa¹³⁶, mikä takasi projektien sisäisen johdonmukaisuuden ja vahvan yhteisvaikutuksen.¹³⁷

Maaohjelman keskittyminen oli tietoinen valinta: liian suuren toiminta-alan pelättiin vaarantavan tuloksellisuutta ja heikentävän Suomen luotettavaa asemaa esimerkiksi erityisopetuksen rahoittajana, eli alalla, johon suomalaiset toivat kenties suurimman lisäarvonsa¹³⁸. Kehityspoliittisen ohjelman arvioinnissa ohjelmakaudelta 2004-2006 todettiin, että vammaisten lasten koulunkäyntimahdollisuudet paranivat huomattavasti suomalaisen tuen ansiosta, mikä oli merkittävä saavutus sekä kehityspoliitiikan päämäärien että Kosovon yhteiskunnallisen muutoksen kannalta. Opetusalan uudistukset muodostivatkin suomalaisen kehitysyhteistyön pääsisällön Länsi-Balkanilla demokratian tukemisen ja ihmisoikeuksien edistämisen ohella¹³⁹, sillä Ulkoministeriö oli määrätietoisesti rakentanut Suomesta kuvaa opetusalan osaajana erityisesti opettajankoulutuksen ja erityisopetuksen aloilla¹⁴⁰.

Koulutusosalalla saavutetuista tuloksista ja arvostuksesta huolimatta yhtenäinen maaohjelma painottui selkeästi etnisen enemmistön, eli albaanien, eduksi, vaikka yksi kehityspoliitiikan tärkeimmistä linjauksista oli haavoittuvien ryhmien, kuten etnisten vähemmistöjen, integroiminen osaksi yhteiskunnallista toimintaa¹⁴¹ ja vaikka jokainen maaohjelman hankkeista yritti, ainakin nimellisesti, integroida eri etniset ryhmät osaksi toimintaansa. Mikään suurista suomalaisista instituutioiden ja kapasiteetin rakennusprojekteista ei kuitenkaan pystynyt suoraan vaikuttamaan etnisten konfliktien juurisyihin¹⁴², vaikka Suomen päätavoitteena oli estää Kosovoa luisumasta takaisin konfliktitilanteeseen tukemalla alueen jälleenrakennusta ja edistämällä kehitykselle

¹³⁶ Kehityspoliittinen ohjelma 2004: 8.

¹³⁷ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 4, 26.

¹³⁸ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 5.

¹³⁹ Ulkoasiainministeriö 20.4.2007: Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi ohjelmakaudelta 2004-2006: 23.

¹⁴⁰ Poikonen, Jari; Juntunen, Timo 12.5.2008: Suomen kannattaa kehittää koulutusosaamisesta vientituote, Helsingin Sanomat.

¹⁴¹ Kehityspoliittinen ohjelma 2004: 8.

¹⁴² Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 4, 16.

suotuisaa ilmapiiriä¹⁴³. Ajatuksena oli, että Suomi voisi edistää eri etnisten ryhmien välistä kanssakäymistä erityisesti kansalaisjärjestöjen ja paikallistason hankkeissa. Näin eri etnisiä ryhmiä voitaisiin integroida tehokkaasti osaksi yhteiskuntaa – tosin vain paikallisesti ja rajallisesti, erityisesti Mitrovican alueella¹⁴⁴, jossa tuettiin erityisesti naisten mahdollisuuksia taloudelliseen toimintaan tarjoamalla koulutuksia paikallisessa naisten toimintakeskuksessa.¹⁴⁵

Maaohjelman hyvistä tuloksista huolimatta suunniteltujen vaikutusten lisäksi kehitysyhteistyön tuloksiin lukeutuvat kuitenkin myös kaikki hanketyön suunnittelemattomat vaikutukset. Aivan kuten Kosovon maaohjelman evaluoinnissa, suomalaisissa evaluoinneissa tulee yleensä esille, että lyhyen aikavälin tavoitteet ja tulokset on saavutettu kohtalaisen hyvin. Pitkän aikavälin vaikutuksista taas on vain vähän tietoa, sillä pitkää ajanjaksoa käsittelevä tutkimus on sekä kallista että hidasta. Pidempiaikaisia vaikutuksia siksi yleensä selvitetä, vaikka niitä syntyisikin ajan kuluessa. Kehitysyhteistyön tuloksellisuus kaventuukin usein tarkoittamaan sitä, onko hankesuunnitelmaan kirjattuja päämääriä saavutettu vai ei, vaikka vaikuttavuuden käsite on laajempi ja vaikutukset voivat tapahtua myös yksittäisen evaluoinnin tarkasteleman jakson jälkeen. Tietoa ei myöskään kerätä kustannustehokkuudesta, eli siitä, olisiko hankkeen käyttämällä resursseilla saatu aikaan enemmän, mikäli ne oltaisiin käytetty eri tavalla saman päämäärän saavuttamiseksi.¹⁴⁶ Lisäksi evaluoinnit eivät tarkastele epäonnistuneita vaikutusyrittäyksiä, eli sitä, miksei analysoitavalla hankkeella kenties ollut toivottua vaikutusta tai analysoi syvällisesti hankkeiden aikaansaamia odottamattomia tuloksia. Esimerkiksi paikallisten toimijoiden yhteistyö- ja vastaanottokyvyillä voi olla suurikin vaikutus avun tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen. Yksittäinen hanke toimii kohdealueella jatkuvassa vuorovaikutuksessa muihin toimijoihin, joten arvioitavan hankkeen vaikutukset ovat loppujen lopuksi lukuisten eri toimintojen summa.¹⁴⁷

¹⁴³ Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi ohjelmakaudelta 2004-2006: 29.

¹⁴⁴ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 6.

¹⁴⁵ Suomen kehitysyhteistyö 2003: 115-116.

¹⁴⁶ Koponen, Juhani 2006: Kehitysyhteistyön tulokset ja vaikutukset, teoksessa Hakkarainen, Outi; Onali, Anja: Puntarissa kehitysyhteistyön vaikutukset, Tutkija-toimija-verkoston keskusteluja vuodelta 2005, Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen Raporttisarja, Numero 85, Porvoo, 1.5.2006: 8, 9, 10, 11.

¹⁴⁷ Kulmala, Teija 2006: Keskustelun kommentti teoksessa Hakkarainen, Outi; Onali, Anja: Puntarissa kehitysyhteistyön vaikutukset, Tutkija-toimija-verkoston keskusteluja vuodelta 2005, Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen Raporttisarja, Numero 85, Porvoo, 1.5.2006, 33.

Kriittistenkin evaluointien on vaikea muuttaa kehitysyhteistyön suuntaa täysin, sillä kehitysyhteistyön suunnittelijoiden on vaikea ottaa huomioon niiden suosituksia, jos suositellut muutokset ovat täysin kehitysyhteistyön linjauksien tai suunnitelmien vastaisia. Puutteistaan huolimatta evaluoinneilla on kuitenkin merkitystä, sillä ne ovat osa hanketyön sykliä. Ne tarjoavat ulkopuolisten tekijöiden aikaansaamaa tietoa toteutetuista hankkeista ja katsovat aikaansaatuja muutoksia uusin silmin.¹⁴⁸ Kosovon maaohjelman aikakauden suomalaisrahoitteisten hankkeiden vaikuttavuuden arviointi erillisessä evaluoinnissa oli mielekästä, sillä suomalaishankkeet työskentelivät aloilla, joista muut lahjoittajat eivät olleet kiinnostuneita. Näiden hankkeiden välittömät vaikutukset ja täsmälliset tulokset oli siis helppo arvioida. Vaikeampaa on tietää, olisiko maaohjelma saanut aikaan yhtä laadukkaita tuloksia, mikäli suomalaiset olisivat olleet ainoita avunantajia Kosovossa vuosien 1999-2008 välisenä aikana. Muut lahjoittajat ottivat näet jatkuvasti osaa yhteiskunnan kehittämiseen ja tukivat siten muutosten aikaansaamista sekä kehitysongelmien ratkaisemista.

Kokonaisuudessaan voidaan arvioida, että Suomen valtio käytti Kosovossa tehtyyn kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön yhteensä noin 25,31 miljoonaa euroa vuosien 1999 ja 2008 välillä¹⁴⁹. Ulkoministeriön myöntämät kehitysyhteistyön määrärahat¹⁵⁰ olivat avustustyötä tekeville järjestöille tärkeä tulonlähde, mutta valtion rahoituksen ohella avustusjärjestöt saivat rahoitusta tavallisten ihmisten lahjoitusten kautta. Auttamishalu johtui Kosovon kriisin näkyvyydestä: suomalaisen median lisäksi Kosovon sota ja sen uhrit olivat 1990-luvun lopulla näkyvästi esillä erilaisten avustusjärjestöjen, kuten Suomen Punaisen Ristin (SPR) ja Kirkon Ulkomaanavun, rahankeräyskampanjoissa, mikä lisäsi auttamisen halua¹⁵¹. Suomalaisten aktivoitumisesta Kosovon vuoksi kertoo esimerkiksi keväällä 1999 järjestetty SPR:lle keräys, johon lahjoitettiin yli 50 miljoonaa markkaa hätätilan vuoksi kodeistaan paenneiden kosvolaisien auttamiseksi¹⁵². Kosovon pakolaisten auttamisesta ja kriisialueen vakauttamisesta tulikin hetkeksi Suomen kansalaisyhteiskunnan yhteinen projekti, aivan kuten Kosovon yhteiskunnan vakauttamisesta tuli

¹⁴⁸ Koponen 2006: 34.

¹⁴⁹ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 28.

¹⁵⁰ ks. Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyön määrärahat, <https://um.fi/suomen-kehitysyhteistyon-maararahat>.

¹⁵¹ Hyytinen, Tuomas; Niinivaara, Susanna 1.4.1999: Kosovosta paenneiden hätä herätti suomalaiset antamaan rahaa, Helsingin Sanomat.

¹⁵² Saari, Oskari 10.6.1999: SPR:n Kosovo-keräys tuottanut jo yli 50 miljoonaa, Helsingin Sanomat. ks. myös Hyytinen 7.4.1999.

yksi Suomen kehityspolitiikan pitkäaikaisista päämääristä ja Länsi-Balkanin tilanteen rauhoittamisesta EU-maiden yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan pääpainoista.

3.3. Evaluoinnin vahva suositus: Kosovo kohti unionia Suomen avulla

Euroopan Unioni ja sen jäsenmaat ovat maailman suurin kehitysavun antaja ja vastaavat yli puolesta koko maailman kehitysavusta. Unionin kehitysyhteistyötä koordinoi ja hallinnoi Euroopan komissio, joka raportoi vuosittain kehityspolitiikan ja -yhteistyön toteutuksesta. Komission hallinnoima kehitysyhteistyö saa rahoitusta sekä EU:n budjetista että Euroopan kehitysrahasto EKR:stä. Perinteisesti myös Suomen kehitysmäärärahoista noin viidennes on kanavoitu EU:n kautta. Suomi on 2000-luvulla ollut tiiviisti mukana vaikuttamassa EU:n kehitysyhteistyön kohdentamisesta ihmisoikeuksien, demokratian, hyvän hallinnon sekä inhimillisen kehityksen tukemiseksi. Suomi on myös tuonut vahvasti esille tarpeen EU-politiikasta, jossa pelkkä ulkosuhteiden johdonmukaisuus ei yksin riittäisi, vaan jossa unionin politiikkaa toteutettaisiin kehitys ensisijaisena tavoitteena.¹⁵³ Suomi pyrkii aktiiviseen toimintaan EU:n jäsenenä globaalin turvallisuuden lisäämiseksi eriarvoisuutta ja syrjäytymistä vähentämällä sekä monenkeskeistä yhteistyötä edistämällä¹⁵⁴. Kansainvälinen koordinaatio ja monenkeskinen yhteistyö edesauttaa globaalin kehitysyhteistyön yhdenmukaisuutta ja itse yhteistyömaita ottamaan johtavan roolin kehitysprosessien määrittelyssä ja toteutuksessa. Koordinaation kautta Suomi voi myös paremmin itse määritellä oman osallistumisensa kehitysyhteistyöhön ja arvioida tuomansa lisäarvon.¹⁵⁵

1990-luvun lopussa Balkanin sodat ja niiden seuraukset olivat ohittaneet tärkeydessään EU:n laajentumispolitiikan ja keskustelut uusista jäsenmaista. Kosovon kriisin kärjistyessä kansainvälinen yhteisö oli yhtä mieltä siitä, että väkivaltaisuuDET olisi lopetettava hinnalla millä hyvänsä. Kriisin jälkeen humanitaarisen avun antaminen oli itsestäänselvyys, joten keskustelu ulkomaisten toimijoiden roolista Kosovossa alkoi vasta välittömän avunannon jälkeen. Selvää oli, että kansainvälisellä yhteisöllä oli yhteinen tavoite: estää väkivaltaisuuDET ja edistää Kosovon kehitystä moderniksi ja suvaitsevaiseksi yhteiskunnaksi. Kosovon kriisin rahoittaminen oli kallis

¹⁵³ Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2011, annettu Eduskunnalle 29.3.2012, 27, 28.

¹⁵⁴ Valtioneuvoston kanslian selonteko eduskunnalle 24.9.2004: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004, 5.

¹⁵⁵ Kehityskaupoliikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä 22.2.2001.

projekti, mutta rauhan ja yhteiskunnallisen vakauden turvaaminen vasta kalliiksi tulivatkin – ei vain Suomen vaan koko kansainvälisen yhteisön kannalta.

Sotien jälkeen koko Länsi-Balkan kaipasi tukea sekä rauhan vakauttamisessa että alueen jälleenrakentamisessa. Yhteinen näkemys oli, että Euroopan union olisi vastuussa jälleenrakentamisesta alueen rauhan turvaamiseksi. Teiden ja talojen lisäksi korjaamista tarvitsivat maan oikeuslaitos ja muut hallintoelimet. Sodan jälkeen humanitaarinen avunanto oli yhteisesti hyväksytty projekti, osa kansainvälistä oikeudenmukaisuutta. Kehitysyhteistyövarojen suuntaaminen Kosovoon vaati kuitenkin enemmän perusteluja, sillä Länsi-Balkanin valtavan jälleenrakennusurakan pelättiin vievän kehitysvaroja maailman köyhimmillä ja hidastavan esimerkiksi Afrikan kehitystä. Tärkein argumentti Kosovon pitkäjänteisessä tukemisessa oli Euroopan turvallisuudesta huolehtiminen: köyhyyden, epäoikeudenmukaisuuden ja ympäristötuhojen korjaamisen toivottiin estävän tulevia konflikteja EU:n naapurimaissa.¹⁵⁶

Kosovon kriisi vauhditti pyrkimyksiä EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Tarkoitus oli kehittää unionin kapasiteettia sotilaalliseen voimankäyttöön Euroopan turvallisuutta uhkaavissa tilanteissa, mutta Kosovon kriisi todisti myös EU:n laajenemisen tärkeyden koko Euroopan rauhan ja vakauden kannalta: unionin takapihan saaminen mukaan laajentumisprosessiin vakauttaisi koko Eurooppaa.¹⁵⁷ Euroopan unionin päävastuuta Kosovon jälleenrakentamisesta korosti erityisesti Yhdysvallat, joka oli rahoittanut ja koordinoanut ja väkivaltaisuuksien lopettamiseen ja Jugoslavian armeijan vetäytymiseen johtaneita Naton sotatoimia Balkanilla. Kosovon jälleenrakentamisesta tuli kallis projekti, mutta se oli EU:lle mahdollisuus todistaa yhtenäisyyttä ja vastuunkantamisen kykyä vaikeissa tilanteissa.¹⁵⁸ Vaikka laajentumispolitiikka oli hetkeksi jäänyt kriisitilanteen rauhoittamisen jalkoihin, pohdittavaksi tuli pian myös kysymys siitä, jaksaisivatko EU-maiden veronmaksajat Balkanin jälleenrakennusprojektin kustannusten lisäksi myös uusien ehdokasmaiden liittymisestä koituvat maksut¹⁵⁹. Jälleenrakennuksen tukemisen vastineeksi EU tosin odotti Länsi-

¹⁵⁶ Hassi, Satu 23.7.1999: Kosovo ei saa vähentää köyhimpien apua, Helsingin Sanomien pääkirjoitus.; Juurus, Kati 9.6.1999: Balkanin jälleenrakennus uhkaa kehitysmaiden tukea, Helsingin Sanomat.

¹⁵⁷ Helsingin Sanomien pääkirjoitus 11.6.1999: EU siivoaa Kosovon kriisin jäljet.

¹⁵⁸ Helsingin Sanomien pääkirjoitus 13.6.1999: EU joutuu maksumieheksi.

¹⁵⁹ Helsingin Sanomien pääkirjoitus 11.6.1999.

Balkanin mailta laajoja uudistuksia erityisesti demokratianlisäämiksi¹⁶⁰, mutta pitkän aikavälin menestyksen ajateltiin jo vuonna 1999 olevan riippuvainen mahdollisuuksista EU-integraatioon¹⁶¹.

Kansainvälisen yhteisön mielestä oli siis selvää, että EU johtaisi Kosovon jälleenrakentamista¹⁶² ja koska Länsi-Balkan oli noussut unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeimpien kysymysten joukkoon, EU:lla oli myös keskeinen rooli alueen rauhansuunnitelman toimeenpanemisessa. Kosovon kriisin myötä käynnistettiin esimerkiksi Länsi-Balkanin maita EU:hun lähentävän vakautus- ja assosiaatioprosessi¹⁶³, jonka muotoiluun myös suomalaiset osallistuivat EU:n puheenjohtajuuskaudellaan loppuvuonna 1999¹⁶⁴. Lisäksi Suomi osallistui Euroopan Unionin Länsi-Balkanin politiikan muotoiluun ottamalla osaa Kosovon kriisin jälkihoidon linjauksien suunnitteluun¹⁶⁵ ja tuki riippumattoman tiedonvälityksen ja uutisoinnin kehittämistä Balkanilla. Jälleenrakennustyön lisäksi Suomi osallistui siviilikriisihallinnan hankkeisiin Euroopan turvallisuus ja yhteistyöjärjestön sekä YK-järjestöjen kautta ja toimi aktiivisesti Euroopan jälleenrakennusviraston johtokunnassa ja Länsi-Balkanin avustushjelma CARDS:in komiteassa suunnittelemassa EU:n varojen käyttöä.¹⁶⁶ Länsi-Balkanin alueellinen tasapaino ja sen maiden saaminen mukaan Euroopan integraatiokehitykseen koettiin koko Euroopan kannalta tärkeäksi, sillä vain EU-laajentumisen kautta Balkanin rauhanrakennusprojektin ajateltiin olevan kestävä. Erityisesti Kosovon lopullisella asemalla ja tulevaisuudella ajateltiin olevan suuri merkitys koko Länsi-Balkanin alueen, ja sitä kautta Euroopan unionin, poliittiselle ja taloudelliselle kehitykselle.¹⁶⁷

Länsi-Balkanin maiden EU-jäsenyyden mahdollisuudesta puhuttiin Suomessa laajalti jo kesällä 1999, kun pääministeri Paavo Lipponen osallistui Pohjoismaiden pääministerien kokoukseen

¹⁶⁰ Raivio, Jyri 25.6.1999: Lipponen: Laiskuus EU-vaaleissa oli takaisku koko unionille, Helsingin Sanomat.

¹⁶¹ Ash, Timothy Garton; Kis, Janos; Michnik, Adam; Rupnik, Jacques; Schwarzenberg, Karel; Simecka, Martin M.; Smolar, Aleksander 29.7.1999: EU:n laajentumista ei saa hidastaa Balkanin takia, Helsingin Sanomat.

¹⁶² Paukku, Timo 13.6.1999: Rahoittajat arvioivat Kosovon avuntarvetta, Helsingin Sanomat.

¹⁶³ K2/2000: 103, 104.

¹⁶⁴ Helsingin Sanomien pääkirjoitus 11.6.1999.

¹⁶⁵ Rautio, Paavo 5.6.1999: Suomi perii Saksalta ison tukun tehtäviä, Helsingin Sanomat.

¹⁶⁶ K4/2003: 101.

¹⁶⁷ Järvinen, Jouni 19.2.2005: EU kaipaa menestystä Balkanilla, Helsingin Sanomat.

Reykjavikissa ja toi esille, että EU:n olisi solmittava alueen maiden kanssa kahdenväliset yhteistyösopimukset ja tarjottava kaikille Balkanin alueen maille mahdollisuudet jäsenyyteen¹⁶⁸. Integraation tukemisen lisäksi tärkeä päämäärä Länsi-Balkanilla oli vuoden 2004 kehityspoliittisessa linjauksessa esille nostettu alueellisen yhteistyön edistäminen. Kuten EU-integraation, myös Balkanin maiden alueellisen yhteistyön ajateltiin edistävän Euroopan vakautta. Itse asiassa koko kansainvälinen yhteisö oli yhtä mieltä siitä, että alueellisen rauhan ja turvallisuuden takaaminen olivat köyhyyden vähentämisen, ja siten yhteiskunnallisen vakauden, perusedellytyksiä.¹⁶⁹ Ajatuksena oli, että maiden välinen yhteistyö edistäisi alueen vakautta ja sovinnontekoa, mutta toisi samalla investointeja ja veisi maiden taloudellista kehittymistä eteenpäin. Yhteistyö ja hyvien naapuruussuhteiden luominen olivat myös tärkeä osa Euroopan unionin integraatioprosessia Länsi-Balkanilla, sillä niiden ajateltiin edesauttavan kahdenvälisen kiistakysymysten käsittelyä ratkaisukeskeisesti ja tasoittavan tietä kohti maiden itsenäistä EU-integraatiota.¹⁷⁰

2000-luvun EU-myönteisyys ja usko Länsi-Balkanin integraatioon saattaa liittyä vuoden 2004 historialliseen ja kunnianhimoiseen laajentumiseen, jossa kahdeksan Keski- ja Itä-Euroopan maata sekä Välimeren saaret Malta ja Kypros liittyivät osaksi unionia. Uusien tulokkaiden myötä jäsenmäärä kasvoi 15:stä 25:een. Merkittävää oli, että kaikkien kymmenen tulokasta¹⁷¹ olivat köyhempiä kuin EU-maat keskimäärin ja niistä suurimmalla osalla oli, Länsi-Balkanin maiden tavoin, kommunistinen menneisyys.¹⁷² Länsi-Balkanin integraationäkymien osalta merkittävää oli erityisesti entisen Jugoslavian maan Slovenian liittyminen unioniin vuoden 2004 laajennuksen yhteydessä¹⁷³. Tämä ja EU:n sitoutuminen Balkanin alueen turvallisuuden takaamiseen antoivat toivoa siitä, että muutkin entisen Jugoslavian maat, Kosovo mukaan luettuna, olisivat pian valmiita integraatioprosessin alkamiseen.

¹⁶⁸ Pugin, Leo 22.6.1999: Pohjoismaat haluavat Balkanin mukaan EU:n laajentumiseen, Helsingin Sanomat.

¹⁶⁹ Kehityspoliittinen ohjelma 2004: 29, 30.

¹⁷⁰ Euroopan komissio 2017: EU:n laajentuminen Länsi-Balkanille: 2.

¹⁷¹ Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro.

¹⁷² Publications Office of the European Union 30.3.2004: Yhtenäisempi, erilaisempi - Euroopan unionin mittavin laajentuminen, 3.

¹⁷³ Sloveniasta tuli EU:n jäsenmaa 1.5.2004. Euroopan unioni: Tietoa EU:sta — Slovenia, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/slovenia_fi, viitattu 10.9.2019.

Vuoden 2004 laajentumisen katsottiin lopettavan lopullisesti kylmän sodan itä-länsi-vastakkainasettelun, joka oli jatkunut aina toisesta maailmansodasta asti. Uudet jäsenmaat tarvitsivat merkittäviä infrastruktuurihankkeita ja yhteiskunnallisia ohjelmia ja toiveena oli, että laajentuminen keskiseen ja itäiseen Eurooppaan vahvistaisi EU:n ja sen ulkopuolisten itänaapureiden välisiä suhteita. Vuoden 2004 laajennuksen yhteydessä Euroopan komissio linjasikin, että Länsi-Balkanin alueen maat olisivat mahdollisia tulevia jäsenmaita ja niitä tulisi auttaa tehostamaan valmisteluja mahdollista EU-jäsenyyttä varten ja kannustettava jatkamaan työtä kohti EU-jäsenyyttä. Slovenian jäsenyyden lisäksi entisen Jugoslavian maiden jäsenäkymiä lisäsi Kroatian vuonna 2003 jättämä hakemus EU-jäsenyyttä varten.¹⁷⁴ Kroatia liittyi unioniin kymmenen vuotta myöhemmin, 1. heinäkuuta 2013¹⁷⁵.

Suuren itälaajennuksen jälkeen Euroopan komissio kuitenkin ennusti, että Länsi-Balkanin maiden, jäsenneuvotteluja käyvä Kroatia poissuljettuna, liittymisnäkymät sijoittuivat kauas tulevaisuuteen, koska niillä oli Kroatiaa enemmän työtä tehtävänä. Laajentumistahdissa EU:n olisi uusien jäsenmaiden kehityksen lisäksi otettava huomioon oma valmiutensa uusien jäsenten ottoon ja varmistettava omien toimintaelintensä välisen tasapainon säilyminen.¹⁷⁶ Serbian ja Montenegron ennustetaan liittyvän Euroopan unioniin Länsi-Balkanin maista seuraavana. Nähtäväksi jää, lisääkö Länsi-Balkanin maiden asteittainen integroituminen unioniin jälleen kerran toivoa Kosovon jäsenyydestä, vai jääkö asia statusprosessin lopullisen ratkaisemisen tavoin muiden ongelmien varjoon.

Vuosien 1999-2008 maaohjelman evaluointia leimaa vahva EU-myönteisyys Länsi-Balkanilla 2000-luvulla tapahtuneiden kehityslinjojen vuoksi. Positiivinen suhtautuminen Kosovon lähitulevaisuuden EU-integraatioon uhkasi kuitenkin Kosovon maaohjelman päättyessä jäädä yhä ratkaisemattoman statuksen, yksipuolisen itsenäisyysjulistuksen sekä Ahtisaaren suunnitelman toteuttamisen varjoon. Vuonna 2008 tehty maaohjelman evaluointi toi esille, että kaikessa Suomen avussa Kosovolle tulisi jatkossa pitää mielessä, että suomalainen tuki Kosovolle on kiinteä osa Kosovon EU-integraatiota ja pyrkimystä kohti eurooppalaisia standardeja. Kosovo oli vuonna 2008

¹⁷⁴ Yhtenäisempi, erilaisempi - Euroopan unionin mittavin laajentuminen 20.3.2004: 3, 18, 20-21.

¹⁷⁵ Euroopan parlamentti: Faktatietoja Euroopan unionista, Ulkosuhteet, Unionin laajentuminen ja naapurivaltiot, Länsi-Balkan, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/168/lansi-balkan>, viitattu 16.8.2019.

¹⁷⁶ Publications Office of the European Union 18.10.2006: EU:n laajentuminen — 20 myyttiä ja faktaa, 2, 4-5.

ainut Suomen kehitysyhteistyökumppaneista, jossa eurooppalaiset standardit ja eurooppalainen integraatio asettivat ideaalin kaikelle yhteistyölle. Evaluoinnin mukaan Suomen tulisi jatkossa pitää tämä näkökulma paremmin esillä Kosovoon kohdistuvan kehitysyhteistyön toteutuksessa, sillä EU-integraation huomioiminen oli jäänyt hyvin vähälle huomiolle vuosiksi 2011-2013 suunnitellun yhteistyön strategiassa. Uusi strategia vaikuttikin evaluoinnin mukaan nopeasti vanhenevalta, sillä se jätti käytännössä kokonaan huomioimatta liittymistä valmistelevan työn ja EU-integraation tavoiteltavana pitkäaikaissuunnitelmana.¹⁷⁷

Vaarana siis oli, että Kosovon matka kohti Euroopan unionia olisi vaarassa menettää merkitystään kansainvälisille avustajille jo ennen kuin se oli edes kunnolla päässyt vauhtiin. Toisaalta EU-houkutin nähtiin myös ratkaisuna moniin ongelmiin, sillä vain EU-jäsenyyden mahdollisuuksien ajateltiin olevan Länsi-Balkanin maille tarpeeksi suuri kannustin alueellisen yhteistyön ja sovinnon aikaansaamiseksi — Kosovon itsenäisyyden hyväksymisestä puhumattakaan.¹⁷⁸ Länsi-Balkanin maille EU-jäsenyys merkitsee symbolista kuuluvuutta läntiseen kulttuuripiiriin ja pääsyä tavotelluille sisämarkkinoille. EU:lle Länsi-Balkanin integraatio taas toimii vakuutuksena siitä, ettei Euroopan alueella riitoja enää ratkottaisi veristen sotien kautta vaan poliittisin neuvotteluin.¹⁷⁹

Evaluoinnin peloista huolimatta Länsi-Balkanin EU-integraatio oli esillä suomalaisessa kehityspolitiikassa myös Kosovon maaohjelman päättymisen jälkeen. Ulkoasiainministeriön kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskevaan kertomukseen vuodelta 2011 linjattiin, että Suomen ja muun kansainvälisen yhteisön, EU mukaan luettuna, tavoitteena Länsi-Balkanilla oli alueen vakauden ja turvallisuuden tukemisen lisäksi edistää alueen maiden lähentymistä Euroopan Unioniin.¹⁸⁰ Tavoitteet ja linjaukset ovat kuitenkin eri asia kuin käytännön työ, joten seuraavassa kappaleessa tarkastelen vuosien 2009 ja 2013 välisten kehityshankeiden saavutuksia Kosovossa. Vertaan niiden jatkuvuutta jakson 1999-2008 hankkeisiin ja tutkin, noudattavatko hankkeet vuoden 2008 evaluaation suosituksia erityisesti erityisopetukseen liittyvien hankkeiden¹⁸¹ ja EU-integraation tukemisen jatkuvuudesta. Lisäksi pohdin, toimiko vuosi 2008 suunnan muutoksen

¹⁷⁷ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 1, 5, 33, 49.

¹⁷⁸ Kivinen, O. 11.10.2005: Länsi-Balkan on tärkeä, Helsingin Sanomien pääkirjoitus.

¹⁷⁹ Salomäki, Anne 9.8.2016: Koputus kuuluu EU:n ovella, Helsingin Sanomat.

¹⁸⁰ Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2011: 25.

¹⁸¹ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 1.

vuotena pitkäaikaisen maaohjelman päättyessä ja koko Länsi-Balkanin yhteistyön sulautuessa yhdeksi Länsi-Balkanin kehitysohjelmaksi.

4. Länsi-Balkanin ohjelma: painopisteenä Kosovo

Kosovon maaohjelman 1999-2008 päättyminen sekä uuden Länsi-Balkanin kehitysohjelman suunnittelu ja käynnistäminen sijoittuivat muutoksen ajalle. Kosovo julistautui itsenäiseksi helmikuussa 2008 ja saman vuoden maaliskuussa Suomi päätti tunnustaa maan itsenäisyyden. EU otti YK:lta johtoroolin Kosovossa käynnistämällä Kosovon poliisi-, oikeus- ja tullijärjestelmän kehittämistä tukevan oikeusvaltio-operaatio EULEX:in, joka työllisti myös noin kuuttakymmentä suomalaisasiantuntijaa. EULEX korvasi YK:n alaisen siviilihallinto-operaatio UNMIK:n, työskenteli Kosovon itsenäisyyden edistämisen puolesta ja toteutti Ahtisaaren laatimaa suunnitelmaa Kosovon itsenäisyydestä¹⁸². Vuonna 2009 Suomi myös korotti edustamisen tasoa Kosovossa, kun Pristinassa sijainnut yhteistyötoimisto muutettiin Suomen suurlähetystöksi¹⁸³. Suomi päätti jatkaa kehitysyhteistyöhankkeiden toteutusta alueella vuoden 2004 kehityspoliittisessa linjauksessa annetun määräajan päättymisestä huolimatta ja lupasi Kosovon kehityksen tukemiseen 16 miljoonaa euroa vuosille 2008-2011¹⁸⁴. Lisäksi koko Länsi-Balkanin alue jatkoi lähentymistä EU:hun jäsenhakemusten sekä vakaus- ja assosiaatiosopimusten allekirjoitusten kautta¹⁸⁵.

Täyteen toimintavalmiuteen EULEX pääsi vasta huhtikuussa 2009, miltei vuosi suunnitellun aloituksen jälkeen¹⁸⁶, sillä siirtymä YK:n johtaman kansainvälisen valvonnan alaisuudesta EU:n valvontaan ei ollut helppo. YK ei voinut enää virallisesti edustaa Kosovoa maan perustuslain voimaantulon jälkeen kesäkuussa 2008, mutta toukokuuhun mennessä paikalle oli saapunut vain murto-osa kaavaillusta työntekijäjoukosta, sillä kansainvälinen yhteisö ei ollut pystynyt sopimaan edes henkilöstön siirrosta. Lisäksi kahdeksan EU:n jäsenmaata ei ollut tunnustanut Kosovon itsenäisyyttä, mikä vaikeutti Kosovon ongelmien käsittelyä Euroopan neuvostossa. Oikeusvaltio-operaatio EULEX:in ja Kosovon turvallisuutta yhä valvovien Naton alaisten KFOR-joukkojen yhteistyöstä ei oltu allekirjoitettu virallisia sopimuksia, eikä EU:n työntekijöiden toimivallasta Pohjois-Kosovon serbialueilla ollut mitään takeita. Lisäksi EU:n ja YK:n

¹⁸² Helsingin Sanomien pääkirjoitus 14.12.2008: EU:n operaatio Kosovossa tarvitsee menestyäkseen onnea.

¹⁸³ Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2009 — Annettu Eduskunnalle 2010 vuoden valtiopäivillä, K5/2010 vp, 117.

¹⁸⁴ Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008 — Annettu Eduskunnalle 2009 vuoden valtiopäivillä, K1/2009, 18, 79, 81, 116.

¹⁸⁵ Montenegro jätti EU-jäsenhakemuksen ja EU:n allekirjoitti kahdenväliset vakautus -ja assosiaatiosopimukset Serbian ja Bosnia-Hertsegovinan kanssa.

¹⁸⁶ Sillanpää, Sami 3.5.2009: EU sai kiistellyn suurhankkeen Kosovossa viimein käyntiin, Helsingin Sanomat.

yhteistyöongelmat haittasivat Kosovon valtiollista kehitystä, sillä veivät tilaa maan muilta ongelmilta.¹⁸⁷

Kosovosta oli tullut kansainvälisen politiikan väline. Kosovon maaohjelman päättyessä Suomella oli kaksi erilaista suuntaa valittavanaan: antaa tukea Ahtisaaren suunnitelmalle ja EU-liittymistä valmisteleville apuvälineille tai tukea Kosovon hallitusta niin, että se pystyisi toimimaan vakaasti ja itsenäisesti ilman ulkopuolista apua. Aiemman maaohjelman vahva erikoisosaaminen ja keskittyminen kapealle toiminta-alalle olivat tehneet tulevaisuuden yhteistyön suunnittelemisesta haastavaa: uusille aloille siirtymisen ilman laajaa ennakkotietämystä toiminnan parhaasta mahdollisesta vaikuttavuudesta pelättiin vaarantavan Suomen hyvän maineen luotettavana, haavoittuvia ryhmiä tukevana kumppanina. Pelkona oli, että uudet avun kanavoimiseen tarkoitetut tukielimet, kuten vuosiksi 2009-2013 suunnitellut alakohtaiset ohjelmat, olisivat liian laajoja avun täsmälliseksi kohdentamiseksi. Länsi-Balkanin ohjelma vuosille 2009-2013 tehtiinkin lähinnä Ahtisaaren suunnitelmaa tukevaksi strategiaksi, vaikka suomalaisten vahva erityisosaaminen ja vuosien aikana luodut laaja-alaiset yhteistyösuhteet olivat jo aiemmin luoneet Suomen ja Kosovon välille vahvan yhteistyösuhteen. Ohjelmaan ei kirjattu selkeää suunnitelmaa Kosovon EU-tien tukemisesta, eikä Kosovon hallitusta ei päätetty tukea suoraan hallitustenvälisen sopimuksen kautta.¹⁸⁸

4.1. Avun kohteena kriiseistä toipuva Kosovo

Kosovon kehityksen tukeminen vuosiksi 2009-2013 linjattiin vuonna 2008 tehdyssä Länsi-Balkanin kehityspoliittisessa puiteohjelmassa, joka puolestaan perustui kehityspoliittiseen linjaukseen vuodelta 2007. Uuden linjauksen temaattiset painopisteet olivat köyhyyden vähentäminen sekä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehityksen tukeminen YK:n vuosituhattavoitteiden mukaisesti. Länsi-Balkanille määrättiin neljä erillistä temaattista painopistettä, jotka olivat vakaus ja turvallisuus, kaupankäynnin tukeminen, ympäristö sekä yhteiskunnallinen kestävyys, mutta usein hankkeet pitivät useamman kuin yhden teeman

¹⁸⁷ Huhta, Kari 21.5.2008: Kosovon kansainvälinen valvonta sekaisin EU:n kiistojen ja YK:n empimisen vuoksi, Helsingin Sanomat.

¹⁸⁸ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 45, 49, 53-54.

elementtejä.¹⁸⁹ Kehityspoliittisen linjauksen mukaisesti Länsi-Balkanin ohjelman painopiste oli alueen yhteistyötä tukevissa hankkeissa ja Kosovossa, jossa köyhyys ja varsinkin nuorten ja naisten työttömyys olivat erityisen suuria haasteita maan kehityksen kannalta. Kosovossa hanketyö painottui opetussektorille ja erityisesti erityisopetukseen edellisen ohjelmakauden evaluoinnin suositusten mukaisesti sekä paikallistason kehitykseen, sillä työllisyyden ja koulutuksen parantaminen nostettiin tärkeimmiksi tavoitteiksi kaikissa Länsi-Balkanin maissa.¹⁹⁰ Yhteistyön kumppaneina oli edellisen ohjelman tapaan kansainvälisiä, paikallisia ja suomalaisia kansalaisjärjestöjä¹⁹¹.

Vuoden 2007 kehityspoliittisessa ohjelmassa Kosovo luokiteltiin yhä kriiseistä toipuvien maiden joukkoon, eli kehitysyhteistyön kumppanimaiden kategoriaan¹⁹². Näissä maissa Suomi toimi tiiviissä yhteistyössä EU:n ja toisten kansainvälisten toimijoiden kanssa kriisien ratkaisemiseksi ja olojen vakauttamiseksi¹⁹³. Uuden Länsi-Balkanin puiteohjelman suunnittelun aikaan vuonna 2008 alue kärsi yhä lukuisista haasteista vakauteen, turvallisuuteen ja kehitykseen liittyen. Alueen maista Kosovolla oli eniten ongelmia, sillä köyhyyden lisäksi se kamppaili reformien juurruttamisen vaikeuden ja maan sisäisen sovinnonteon aikaansaamisen kanssa. Lisäksi se sillä oli monien muiden Länsi-Balkanin maiden tavoin vaikeuksia valtion rakenteiden ja instituutioiden rakentamisen sekä hallinnon vahvistamisen kanssa.¹⁹⁴ Suomen päätöstä jatkaa kehitysyhteistyötä Kosovossa tuki sekä maan asema Länsi-Balkanin vähiten kehittyneimpänä valtiona että suomalaisten näkyvä työ Kosovon statusneuvotteluissa.¹⁹⁵ Vaikka Kosovon ohjelma liitettiin virallisesti osaksi Länsi-Balkanin maaohjelmaa vuodesta 2009 eteenpäin, vuosien 2009-2013 ohjelmakauden keskittyminen

¹⁸⁹ Ministry for Foreign Affairs of Finland 2008: Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013, 3, 13.

¹⁹⁰ Kehityspoliitiikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2011: 25.

¹⁹¹ K1/2009: 117.

¹⁹² Suomen kehityspoliitiikan tila 2010 — Kehityspoliittisen toimikunnan lausunto valtioneuvostolle, Helsinki 18.5.2010, 27.

¹⁹³ Ulkoasiainministeriö: Kehityspoliittinen ohjelma 2007: Kohti oikeudenmukaista ja kestäväää ihmiskuntapolitiikkaa, Valtioneuvoston periaatepäätös 2007, 32.

¹⁹⁴ Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013: 5.

¹⁹⁵ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 44.

Kosovo on teki maan ohjelmasta itsenäisen maaohjelman alueellisten puitteiden sisällä, joten Kosovon hanketyön tavoitteita, päämääriä ja onnistumisia on siksi helppo arvioida itsenäisesti.¹⁹⁶

Kaikki Länsi-Balkanin maat tarvitsivat yhä Kosovon itsenäistymisen aikoihin kansainvälisen yhteisön taloudellista ja teknistä tukea, joten Suomi suunnitteli käyttävänsä noin 38 miljoonaa euroa kehitysyhteistyöhön alueella vuosien 2009-2013 aikana. Tarkoituksen oli rohkaista Länsi-Balkanin maita ottamaan omistajuutta omasta kehityksestään kestävien vaikutusten saamiseksi.¹⁹⁷ Länsi-Balkanin ohjelman toteutuksen aikaan Suomi oli Kosovossa 12. suurin lahjoittaja ja Kosovo oli Suomelle sen kehitysyhteistyökumppaneista 12. tärkein kohde¹⁹⁸ ja sai Suomen Länsi-Balkanille suuntaamasta avusta noin puolet eli 17 788 300 euroa. Muu rahoitus käytettiin suunnitelmien mukaisesti rajat ylittäviin, alueellista yhteistyötä tukeviin projekteihin.¹⁹⁹ Ohjelmakauden aikana Kosovo vastaanotti kansainvälistä apua kokonaisuudessaan hieman alle 1 200 miljoonaa euroa, mutta maksatusten määrä pieneni vuosi vuodelta, sillä monet kansainväliset avunantajat, kuten USA ja Iso-Britannia, alkoivat ajaa alas Kosovolle maksamiaan kehitysyhteistyötukia maan omien instituutioiden ja hallinnon vakauduttua. Euroopan Unioni oli avun suuruudella mitattuna tärkein avustaja, sillä se käytti hieman yli 368 miljoonaa euroa Kosovon tukemiseen vuosina 2009-2013. Suurimpia avustuksia saaneet alat olivat hyvän hallinnon ja poliittisen reformin tukeminen sekä koulutuksen parantaminen.²⁰⁰

Vuosien 2009-2013 aikana Suomi rahoitti Kosovossa kokonaisuudessaan kuusitoista hanketta. Tärkeimmät projektit liittyivät valtion instituutioiden kapasiteetin vahvistamiseen sekä kansallisella että paikallisella tasolla. Suomen tuesta eniten rahoitusta Kosovossa sai taloudellisen kehityksen alue, jota Suomi tuki noin 6,9 miljoonalla eurolla. Toiseksi suurin tuettu ala oli ympäristö 6,75 miljoonalla eurolla. Loppuja kahta, eli vakautta ja turvallisuutta sekä yhteiskunnallisen kestävyys hankkeita tuettiin molempia noin kahdella miljoonalla eurolla.²⁰¹

¹⁹⁶ Evaluation report 2014: 4: Peace and Development in Finland's Development Cooperation — Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans, Suomen Ulkoministeriön julkaisu, tekijät Sterland, Bill; Kac'apor Dz'ihic, Zehra; Hajdari, Rozeta, 15.

¹⁹⁷ Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013: 3, 10, 12.

¹⁹⁸ Valtioneuvoston kanslia: Hallituksen vuosikertomus 2013 — Osa 2/4: Ministeriöiden tuloksellisuusselvitykset, Hallituksen julkaisusarja 2/2014, 32.

¹⁹⁹ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 29, 30.

²⁰⁰ Evaluation report 2014:4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 24.

²⁰¹ Evaluation report 2014:4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 28, 30.

Uusi ohjelma sisälsi sekä vanhoja että täysin uusia yhteistyön muotoja. Vuoden 2007 kehityspoliittisen ohjelman mukaisesti Suomen lähtökohtana oli taata ympäristön kestävyys ja noudattaa kestävä kehityksen periaatteita erityisesti alueellisissa hankkeissa. Toinen uusista yhteistyömalleista oli köyhyyden vähentäminen erityisesti kaupankäynnin ja taloudellisen kehityksen tukemisen kautta. Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä ymmärrettiin nyt aiempaa laajemmin: perinteisen lahjoittaja-vastaanottaja-suhteen lisäksi monilla muilla politiikan lohkoilla, kuten kauppapolitiikalla, pyrittiin vaikuttamaan kumppanimaiden kehitykseen ja mahdollistamaan vastuunottoa omasta kehityksestä. 2000-luvun lopulla kehityspolitiikkaan vaikuttivat erityisesti kehityksen kestävyys käsite ja sen osatekijät taloudellinen kehitys, yhteiskunnallinen kehitys ja ympäristönsuojelu.²⁰² Suomi oli päättänyt onnistuneen Kosovon maaohjelman loppumisen jälkeen kohdentaa kehitysapunsa koko Länsi-Balkanin laajuudella täsmällisesti niille sektoreille, joille se toisi lisäarvoa asiantuntijuutensa ja kokemuksensa kautta. Kahdenvälisen yhteistyön lisäksi Suomi rohkaisi suomalaisia asiantuntijoita ja yrityksiä osallistumaan Euroopan unionin, YK:n ja muiden kansainvälisten avustusjärjestelmien ohjelmiin osaamisen jakamiseksi. Länsi-Balkanin puiteohjelmassa linjattiin myös, että suomalaisten organisaatioiden oli mahdollista hyödyntää yksityissektorin tukimuotoja työssään Länsi-Balkanilla.²⁰³

Vuoden 2007 kehityspoliittisen linjauksen ja Ahtisaaren suunnitelman mukaisesti Suomen apu keskitettiin koulutuksen ja alueellisen kehittymisen tukemiseen. Apu kanavoitiin vuosien 1999-2008 tavoin pääasiassa kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kautta²⁰⁴, sillä Kosovon ja Suomen hallintojen välille ei vielä tehty virallista yhteistyösopimusta. Sopimusten puute hidasti hallinnon tukemista, sillä apua voitiin kanavoida vain välikäsien, eli kansalaisjärjestöjen, kautta. Näin kanavoidut varat eivät näkyneet Kosovon kansallisessa talousarviossa, mutta etuna oli, että järjestöt saattoivat toimia helposti eri etnisten ryhmittymien kanssa yhteistyössä, eikä viranomaisten yhteistyöhaluttomuus tai kansainvälinen valtapolitiikka haitannut niiden toimintaa. Itse Kosovon hallitus olisi tosin ollut valmis kahdenvälisen sopimusten ratifiointiin – se oli tehnyt niin

²⁰² Kehityspoliittinen ohjelma 2007: 3, 6, 16.

²⁰³ Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013: 11.

²⁰⁴ Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013: 11.

esimerkiksi Norjan kanssa – joten hallitusten välisen yhteistyön puute oli suomalaisten tietoinen ratkaisu.²⁰⁵

Suomen Pristinan suurlähetystön mukaan syy hallitusten välisen sopimuksen puutteeseen ja avun kanavoimiseen muun kuin Kosovon vuotuisen budjetin kautta liittyi Kosovon hallinnolliseen heikkouteen ja korruptioon: tarkoitus oli välttää kehitysyhteistyörahojen joutuminen muuhun kuin mihin ne oli tarkoitettu²⁰⁶. Kehitysyhteistyön toteuttaminen säilyi siis edelliseltä ohjelmakaudelta tuttuina hanketyönä, joka perinteisesti takaa konkreettisten ja helposti mitattavien tulosten²⁰⁷ aikaansaamisen sekä puhumisen nimenomaan *meidän suomalaisten* projekteista²⁰⁸. Yksittäisten projektien rahoitus salli Suomen keskittyä sektoreille, jotka eivät olleet muiden lahjoittajien suosiossa ja antoivat Suomen avulle lisäarvoa, mutta samalla tukivat tehokkaasti yksittäisten ongelmakohtien kehittymistä, esimerkiksi inklusiivisen koulutuksen parantumista, Kosovon hallinnollista hajautumista ja paikallistason taloudellista suunnittelua. Toisaalta hallitusten välisen yhteistyön puuttuminen johti suomalaisten ja kosovolaisten tavoitteiden eriävyyksiin, sillä vuosien 2009-2013 strategia ei huomionnut Kosovon hallituksen päätavoitetta EU-jäsenyyttä valmistelevien prosessien aloittamisesta tai Kosovon perustuslain kulmakiven, Ahtisaaren suunnitelman, tärkeää tavoitetta Kosovon integroimisesta eurooppalaiseen tulevaisuuteen.²⁰⁹

Edellisen maaohjelman evaluoinnin suositusten mukaisesti eurooppalaisten standardien saavuttamisen olisi pitänyt olla osa jokaista suomalaisrahoitteista projektia Kosovossa vuosien 2009-13 aikana²¹⁰. Länsi-Balkanin puiteohjelma tuomittiin jo vuonna 2008 vanhentuneeksi, sillä sen mukaan Euroopan unionin ja muun kansainvälisen yhteisön – ei siis erityisesti Suomen – tavoitteena oli tukea Länsi-Balkanin vakautta, turvallisuutta ja EU-integraatiota.²¹¹ Saattoi kuitenkin olla, että evaluoinnin suositus Kosovon EU-jäsenyyden tukemisesta oli kokonaisuudessaan liian

²⁰⁵ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 45, 46.

²⁰⁶ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 50.

²⁰⁷ kuten koulutettujen sairaanhoitajien määrä suomalaisten rahoittamassa sairaanhoitajien täydennyskoulutushankkeessa tai vammaisten lasten määrän kasvu kouluissa tai erityisluokissa.

²⁰⁸ Koponen; Seppänen 2016: kpl. 13: Kehitysyhteistyö projekti- ja politiikkakäytäntöinä.

²⁰⁹ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 38, 50.; Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 44-45.

²¹⁰ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 17.

²¹¹ Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013: 5.

haastava projekti suomalaisille, joten se jätettiin tarkoituksella Länsi-Balkanin puiteohjelman tavoitteiden ulkopuolelle. Asia oli joka tapauksessa esillä Suomessa, sillä hallitusten toimenpidekertomuksissa vuosilta 2010 ja 2011 todettiin Suomen tukevan Kosovon EU-lähentymistä, mutta niissä ei annettu konkreettisia esimerkkejä tuen laadusta tai EU-jäsenyysperspektiivin aikataulusta²¹². Integraation tukemiselle ei ollut ulkopoliittisia esteitä, sillä Suomi oli tunnustanut Kosovon itsenäiseksi eurooppalaiseksi valtioksi jo maaliskuussa 2008²¹³ ja laajentanut maiden yhteistyön suurlähetystötasolle vuonna 2009²¹⁴.

4.2. Suomi vastaa EU:n turvallisuushaasteeseen

Ennen vuosien 2009-2013 ohjelmaa Suomi oli tukenut Länsi-Balkanin alueellista turvallisuutta, vakautta ja EU-integraatiota kattavasti ulko- ja turvallisuuspoliittisten toimenpiteiden, esimerkiksi siviilikriisihallinnan, kautta sekä taloudellisen ja kaupallisen toiminnan ja kehitysyhteistyön avulla. Vielä Kosovon itsenäisen maaohjelman jälkeisinä vuosinakin Suomi keskittyi tukemaan maassa vakauttavien olosuhteiden rakentamista yhteistyössä EU:n ja kansainvälisten avunantajien kanssa. Uuden ohjelman alkaessa alueen suurlähetystöt olivat vastuussa yhteistyön valmistelemisesta kohdemaassaan, mutta ohjelman täytäntöönpanosta vastasi suurlähetystöjen lisäksi Ulkoministeriön alueellinen, EU-laajentumisesta ja Länsi-Balkanin alueesta vastuussa ollut yksikkö.²¹⁵

Länsi-Balkanin ohjelma vuosille 2009-2013 seurasi vuoden 2007 kehityspoliittista ohjelmaa, jossa Länsi-Balkanin alue määriteltiin yhdeksi temaattisen – ei siis kahdenvälisen – yhteistyön pääasiallisista kohteista. Temaattinen yhteistyö pyrittiin toteuttamaan alueellisen, integraatiota tukevan yhteistyön kautta ja keskittämällä toiminta Suomen kannalta tärkeille sektoreille. Uusi ohjelma pyrki vastaamaan kehityspolitiikan ohjelmassa määriteltyihin haasteisiin ilmastonmuutoksen ja ympäristöuhkien torjumisesta laajan yhteistyön kautta, köyhyyden vähentämisestä talouden kehityksen kautta sekä toimivan kansalaisyhteiskunnan vahvistumisesta.²¹⁶

²¹² Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2010 – Annettu eduskunnalle 2011 vuoden valtiopäivillä, K2/2011 vp, 84; Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2011 – Annettu eduskunnalle 2012 vuoden valtiopäivillä, K 7/2012 vp, 85.

²¹³ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 45.

²¹⁴ K5/2010 vp:117.

²¹⁵ Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013: 6, 7, 13.

²¹⁶ Kehityspoliittinen ohjelma 2007: 6, 32.

Teemat olivat laajoja, sillä Länsi-Balkanin maiden kokonaisvaltaisen kehittymisen ajateltiin vaikuttavan alueeseen vakauttavasti²¹⁷. Suomalaiset eivät olleet ainoita, jotka ottivat työssään huomioon alueellisen vakauden tärkeyden, sillä Länsi-Balkanin turvallisuuden tukeminen oli koko EU:n laajuinen projekti, jossa korostui alueen maiden asteittainen lähentyminen unioniin, sovintotyö ja alueellinen yhteistyö. EU:n laajentumisen Balkanille ajateltiin olevan koko Euroopan turvallisuuden etu.²¹⁸

Rahoituskauden 2009-2013 aikana Kosovo oli konfliktivapaata aluetta, mutta paikallisia, eri etnisten ryhmien välisiä väkivaltaisuuksia tapahtui yhä alueen selvittämättömästä tilanteesta johtuen. Kansainvälisten voimien osallistuminen rauhanneuvotteluihin ja rauhan ylläpitämiseen ei ollut estänyt vanhojen valtarakenteiden tai etniseen syntyperään perustuvien oikeuksien jatkumista. Kosovon valtiolliset instituutiot olivat yhä heikkoja eikä kuilua etnisten ryhmittymien välillä oltu saatu poistettua, mikä vahvisti alueella vallitsevia jännitteitä.²¹⁹ Vuoden 2008 evaluoinnin suosituksen mukaisesti Suomi pyrki kaudella 2009-13 aktiivisemmin edistämään eri etnisten ryhmien välistä kanssakäymistä ja yhteiskunnallista integraatiota²²⁰. Syyt vähemmistöjen osallisuutta ja integraatiota tukevien hankkeiden toteuttamiseen olivat evaluoinnin suosituksien lisäksi Ahtisaaren suunnitelmassa, jonka toteutuksen mukaisesti valtaa, vastuuta ja rahoitusta siirrettiin Kosovon itsenäistyttyä keskushallinnolta alueellisille hallintoelimille paikallistasolla erityisesti vähemmistöjen oikeuksien ja osallisuuden takaamiseksi²²¹.

Hallinnon jakaminen yllä kuvatun desentralisaatioprosessin kautta oli ollut yritys saavuttaa konsensusta albaanien ja serbien välillä itsenäistymisneuvotteluissa, mutta myös keino taata paikallishallinnoille ja etnisille vähemmistöille toimivalta Kosovon itsenäistyttyä²²². Prosessissa korostuivat sekä paikallisen tason että vähemmistöjen osallistumisen tärkeys ja päättäjien vastuu läpinäkyvyydestä päätöksentekoprosesseissa. Desentralisaatioprosessin toteuttaminen poliittisten,

²¹⁷ Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013: 7, 13.

²¹⁸ Tuomioja, Erkki 27.10.2011: EU:n laajentuminen on yhä Euroopan etu, Helsingin Sanomat.

²¹⁹ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 31.

²²⁰ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 6.

²²¹ Crawford, Gordon; Hartmann Christof 2008: Introduction: Decentralisation as a Pathway out of Poverty and Conflict? teoksessa Crawford, Gordon; Hartmann Christof: Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict?, Amsterdam, 8.

²²² D'Aspermont, Jean 2007: Regulating Statehood: The Kosovo Status Settlement, Leiden Journal of International Law, 20 (2007), 650, 659.

laillisten ja hallinnollisten muutosten kautta seurasi Ahtisaaren suunnitelman lisäksi suomalaisen kehityspolitiikan linjaa etnisten vähemmistöryhmien ihmisoikeuksien takaamisesta. Paikallista toimintaa saatiinkin vahvistettua esimerkiksi kestäväan metsänhoitoon keskittyneen projektin sekä kestäväan kehityssuunnittelun hanke, joka osallisti paikallisyhteisöjen ja kunnallishallinnon auktoriteetteja päätöksentekoon Dragashin kunnassa. Muut paikallisyhteisöjen osallisuutta ja yhteiskunnallista vakautta tukenet suomalaishankkeet sisälsivät eri etnisten ryhmien välisen yhteistyön ja vähemmistöjen osallistumisen tukemista sekä kansallisten ja paikallisten instituutioiden kehittämistä.²²³

Vallan desentralisaatio paikallisille vähemmistöille johti kuitenkin lopulta Kosovon valtion omien instituutioiden heikkenemiseen²²⁴ ja etnisten ryhmien välisten rajojen syventymiseen²²⁵. Vaikka Ahtisaaren ehdotuksen hyväksyminen olisi tuonut Kosovon serbeille laajat valtuudet paikallishallinnoissa, suunnitelman toteuttaminen olisi merkinnyt heille Kosovon tunnustamista Serbiasta erilliseksi valtioksi²²⁶. Belgradin rahallisen tuen ja Kosovon statuskiistojen vuoksi Kosovon serbialueet tai niiden paikallishallinnot onnistuivat yrityksistä huolimatta olemaan integroitumatta kosovolaisiin instituutioihin tai palveluihin. Serbit rakensivat jopa omia viranomaisverkostojaan²²⁷, mikä johti kahden päällekkäisen hallintojärjestelmän syntyymiseen. Järjestelmä vaikutti alueen turvallisuuteen haitallisesti, sillä Kosovon hallituksella oli mitätön määräysvalta serbienemmistöisten kuntien poliisiin, liikenteeseen, tulleihin, tuomioistuimiin ja rajoihin. Huono rajavalvonta johti esimerkiksi salakuljetukseen ja ihmiskauppaan, mikä puolestaan vaikutti negatiivisesti alueelliseen turvallisuuteen ja paikallisten ihmisten elinoloihin. Kansalaisyhteiskunnan heikkouden ja vallan jakautuneisuuden vuoksi haavoittuvat ryhmät, erityisesti maaseutujen naisväestö, etniset vähemmistöt, vammaiset, vanhukset ja nuoriso olivat vaarassa syrjäytyä.²²⁸

²²³ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 27, 42, 54, 98.

²²⁴ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 32.

²²⁵ Gjoni, Wetterberg, Dunbar 2010: 307.

²²⁶ Tamminen, Tanja 2012: Aukeaako EU-tie myös Kosovolle?, FIIA Comment 4/2012, Ulkopoliittinen instituutti, https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/01/fia_comment_04_2012_fi.pdf. myös Gjoni, Wetterberg, Dunbar 2010: 292.

²²⁷ Sillanpää, Sami 22.2.2009: Yksivuotias Kosovo taiteilee yhä liukkaalla tiellä, Helsingin Sanomat.

²²⁸ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 32.

Etnisten vähemmistöjen integraatioyrityksistä huolimatta itsenäisyysjulistuksen myötä alkanut epävarma poliittinen siirtymävaihe oli lisännyt sisäisen ja alueellisen epävakauden riskejä, eivätkä monet Kosovon serbialueiden viranomaiset vielä Länsi-Balkanin ohjelmakauden lopussakaan tunnustaneet Kosovon tasavaltaa. Kosovon valtion auktoriteetin ulottamista kaikille serbialueille yritettiin parantaa, mutta vallan laajentaminen sai aikaan useita etnisten ryhmien välisiä väkivaltaisuuksia.²²⁹ Desentralisaatioprosessi oli epäonnistunut tehtävässään luoda rauhaa²³⁰ ja lopulta Euroopan Unioni joutui puuttumaan tilanteeseen keväällä 2013. EU sai aikaan sopimuksen, joka taivutti kaikki serbiyhteisöt osallistumaan ensimmäistä kertaa koko maan kattaviin, marraskuussa pidettäviin kunnallisvaaleihin. Suuret kysymykset, kuten Kosovon virallinen asema, valtion virallisen auktoriteetin paikka ja jatkuva serbiyhteisöjen eristäminen ja erittyminen muusta yhteiskunnasta jäivät kuitenkin yhä ratkaisematta.²³¹

4.3. Talouden kehittämisen kautta kokonaisvaltaiseen turvallisuuteen

Kehityspoliittisessa ohjelmassa määritellyn laajan turvallisuuskäsitteen mukaisesti Suomi korosti hanketyössään Kosovossa turvallisuuden, kehityksen ja ihmisoikeuksien toteutumisen keskinäistä yhteyttä sekä maan hyvinvoinnin edistämistä yhteiskunnallisen tasa-arvon ja naisten oikeuksien toteutumisen kautta²³². Etnisiä vähemmistöjä ja paikallisyhteisöjä osallistavien hankkeiden lisäksi Suomi tuki kestävästä yhteiskunnallista kehitystä ja vakautta erityisesti pitkäaikaisten, koulutusta kehittäneiden hankkeiden ja naisten yhteiskunnallista asemaa edistäneiden hankkeiden kautta. Paikallistasolla tuotettujen koulutuspalveluiden lujittaminen vahvisti osaltaan kuntia ja niiden kehittymistä²³³. Naisten oikeuksia edistäneet projektit keskittyivät aktiviteettien, kuten koulutusten, tuottamiseen sekä tukemaan naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, esimerkiksi yhteisöjen suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin.²³⁴ Lisäksi Suomi rahoitti hanketta naisiin kohdistuvan perheväkivallan lopettamiseksi²³⁵. Näistä projekteista inklusiivista koulutusta kehittänyt yhteistyö oli pitkäaikaisin suomalaishanke

²²⁹ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 32.

²³⁰ Gjoni, Wetterberg, Dunbar 2010: 308.

²³¹ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 32.

²³² Kehityspoliittinen ohjelma 2007: 16, 17.

²³³ Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013: 18.

²³⁴ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 47, 48.

²³⁵ Kehityspoliittikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2011: 26.

Kosovossa, sillä se sai rahoitusta vuodesta 2001 lähtien aina vuoteen 2011 saakka ja vahvisti sekä vähemmistöjen osallisuutta että Kosovon julkisia instituutioita²³⁶. Laaja-alaisen, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamisen lisäksi hanke edusti suomalaisen kehitysyhteistyön jatkuvuutta ja erityisosaamisen hyödyntämistä Kosovossa²³⁷.

Länsi-Balkanin maista vähemmistöjen oikeuksiin kiinnitettiin huomiota vain Kosovossa, mutta sielläkin pääpaino oli naisten oikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon tukemisessa²³⁸. Tämä painotus oli tosin täysin Länsi-Balkanin ohjelman suunnitteluun vaikuttaneen, vuoden 2007 kehityspoliittisen ohjelman mukainen. Vuonna 2007 kehityspoliitiikan läpileikkaaviksi teemoiksi oli määritelty sukupuolten välinen tasa-arvo, naisten ja tyttöjen oikeudet ja eriarvoisuuden vähentäminen erityisesti helposti syrjäytyvien ryhmien kohdalla²³⁹. Kosovossa naiset olivat yksi helposti syrjäytyvistä ryhmistä, joten miltei kaikki maassa toteutuneet kehitysyhteistyöhankkeet sivusivatkin naisten oikeuksien edistämistä ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon pyrkimistä. Kaikesta työstä huolimatta naisten ja tyttöjen taloudellinen voimaantuminen, koulutus tai resurssien kasvu eivät Länsi-Balkanin ohjelman evaluoinnin mukaan merkittävästi lisääntyneet ohjelmakaudella. Kansainväliset avunantajat ja kansalliset sidosryhmät kuitenkin tunnustivat Suomen kehitysyhteistyön tuoman lisäarvon erityisesti erityisopetuksessa, sekä vammais-, ympäristö- ja metsäsektoreilla. Ohjelmakauden aikana Suomi oli esimerkiksi ainut lahjoittaja, joka oli kiinnostunut vammaisinkluusiosta, eli vammaisten henkilöiden oikeudesta kuulua omiin yhteisöihinsä.²⁴⁰

Epätasa-arvon ja syrjäytymisen yksi suurimmista syistä Länsi-Balkanilla oli valtioiden talouksien kykenemättömyys luoda taloudellista kasvua ja tarpeeksi työllisyyttä erityisesti haavoittuvaisille ryhmille, joihin myös naiset kuuluivat. 2000-luvulla Länsi-Balkanin taloudellista tilannetta leimasivat korkea työttömyys, laajalle levinnyt harmaa talous, korkea velkaantuneisuus, ulkomaisten investointien puute ja haasteet instituutioiden rakentamisessa. 2010-luvun alussa

²³⁶ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 28, 54, 98.

²³⁷ Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013: 23, 24.

²³⁸ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 4.

²³⁹ Kehityspoliittinen ohjelma 2007: 16.

²⁴⁰ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 5, 47, 48, 52, 53.

epätasa-arvon ja työttömyyden ongelmat olivat vielä ratkaisematta bruttokansantuotteen kasvusta huolimatta. Köyhyyden ja työttömyyden alkuperäiset syyt ovat löydettävissä alueen lähihistorian konflikteista ja nykyään ne ovat vakavia uhkia valtioiden vakaudelle ja mahdollisia syitä uusille konflikteille. Kosovossa suomalaisten avunannon portfolio keskittyikin enenevässä määrin taloudelliseen kehittymiseen, kun taas muualla Balkanilla apu keskittyi ylikansallisiin, kestävästä kehitystä edistäviin aloitteisiin.²⁴¹

Suomen Länsi-Balkanin ohjelmaan ei määritelty erityisiä tavoitteita vuosiksi 2009-2013, mutta ohjelma kehitettiin ”kattavan turvallisuuden” saavuttamiseksi²⁴². Ohjelman keskiössä olivat rauhan ja kehityksen kokonaisvaltainen lähentyminen, joten kehitysyhteistyön lisäksi Suomi osallistui esimerkiksi kansainvälisiin siviili- ja sotilaskriisihallintatehtäviin Kosovossa. Vuoden 2014 evaluoinnin mukaan vuosien 2009-2013 ohjelman kokonaisvaltainen lähestymistapa oli kuitenkin ollut liian kunnianhimoisen. Ohjelmakauden aluksi kehitysyhteistyön johdonmukaisuus ja tehokkuus olivat pelätysti kärsineet, sillä Suomi oli rahoittanut liian monia hankkeita liian monella alalla, eikä rahoitusta oltu keskitetty. Johdonmukaisuus parani vasta ohjelmakauden lopulla kun rahoitusta kohdennettiin taloudellista kasvua ja työllistymistä tukeviin hankkeisiin.²⁴³

Alkuperäiseen Länsi-Balkanin ohjelman suunnitelmaan tehtiin ohjelmakauden kuluessa muutamia muutoksia fokuksen ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Ensimmäinen muutos oli kolmivuotisen, kestävästä metsätaloutta ja taloudellista kehitystä tukevan hankkeen aloitus vuonna 2010. Toinen muutoksista oli paikallista taloudellista tuotantoa, kaupankäyntiä ja investointeja edistävien projektien aloitus ohjelmakauden keskivaiheilla. Lisäksi maatalouden työntekijöille järjestettiin suomalaisten osaamista hyödyntäen koulutuksia vuosina 2012-13 ja Kosovon tuetun itsenäisyyden ajan päättyessä syyskuussa 2012 Suomi päätti jatkaa kansainvälisten neuvonantajien työn tukemista Kosovon tärkeimmissä instituutioissa. Kosovossa taloudellisen kehityksen tukeminen ja työllisyyden kasvattaminen muuttuivat kauden 2009-2013 kahden viimeisen vuoden aikana yhä tärkeämmiksi. Lopulta maakuntien taloudellisen kehityksen tavoitteet korvasivat jopa

²⁴¹ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland’s Regional Programme in the Western Balkans: 27, 33.

²⁴² Western Balkans — Finland’s development policy framework programme 2008: 7.

²⁴³ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland’s Regional Programme in the Western Balkans: 4.

vähemmistöyhteisöjen poliittisen integraation tavoitteen, kun serbikuntien desentralisaatioprosessiin käytettyjä varoja alettiin kohdentaa taloudellisen kehityksen edistämiseen.²⁴⁴

Taloudellisen kehityksen, köyhyyden poistamisen ja työllisyyden parantamisen tukemisesta tuli tärkeä osa välittömien uhkien, kuten sosiaalisen epätasa-arvon, torjumisessa²⁴⁵. Yksinkertaistettuna ajateltiin, että suurin osa Kosovon ongelmista johtui taloudellisista vaikeuksista ja että taloudellisella kehityksellä oli suuri merkitys poliittisen yhteisymmärryksen aikaansaamisessa²⁴⁶. Suomen kuudestatoista projektista vuosien 2009-2013 aikana ainoastaan kolme keskittyi suorasti taloudellisen kehityksen ja työllisyyden tukemiseen, mutta tuen määrällä mitattuna nämä kaikki olivat lukeutuivat ohjelmakauden suurimpien projektien joukkoon: yksinomaan työllisyys- ja hyvinvointipolitiikan uudistamiseen tähdännyt, kestävä työllisyyttä tukeva hanke sai rahoitusta 4,5 miljoonaa euroa neljän vuoden aikana. Taloudellisen kehityksen projektit olivat toisiaan täydentäviä poliittisia aloitteita, jotka pyrkivät vahvistamaan liiketoimintaa ja taloudellista kasvua sekä lisäämään investointeja ja työpaikkoja Kosovossa. Näiden hankkeiden lisäksi esimerkiksi desentralisaatiokehitystä tukenut metsäpolitiikan uudistamishanke tuki toiminnallaan myös maaseudun taloudellista kehitystä.²⁴⁷

Kokonaisuudessaan Suomen kehitysyhteistyö Kosovossa vuosien 2009-2013 aikana onnistui edistämään hyvän hallinnon ja päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyden kehittymistä tukemalla sosiaali- ja talouspolitiikan uudistamista ja osallistamalla paikallisia yhteisöjä suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Alueelliseen vakauteen vaikuttivat ympäristö-teeman osallistavat hankkeet, jotka loivat rajat ylittävää yhteistyötä eri yhteisöjen välille sekä desentralisoitumisprosessin tukeminen, mikä lisäsi serbiyhteisöjen yhteiskunnallista integroitumista. Suomalaiset kehitysyhteistyöprojektit saavuttivat suorat tavoitteensa esimerkiksi etnisten ryhmittymien väliseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen keskittyneissä hankkeissa ja ohjelman tuki institutionaaliselle vahvistumiselle, sisäiselle sovinnolle, demokratialle sekä laillisuusperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamiselle oli olennaista hauraan, konfliktin

²⁴⁴ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 27, 42, 43.

²⁴⁵ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 39.

²⁴⁶ Järvinen 19.2.2005.

²⁴⁷ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 28, 43, 98.

kokeneen valtion kehitykselle.²⁴⁸ Suomi oli siis jatkanut työtään erityisosaamisen aloillaan vuoden 2008 evaluoinnin suositusten mukaisesti ja työskenteli johdonmukaisesti kehityspolitiikan läpileikkaavien teemojen parissa, vaikka evaluoinnin suosittama tuki EU-integraatiolle olikin jäänyt pois suorien tavoitteiden joukosta ja vaikka edellisen maaohjelman arvio vuosien 2009-13 ohjelmakaudesta oli ollut melko pessimistinen.

4.4. Aktiivista integraation tukemista ilman suoria EU-tavoitteita?

Kahdenvälisten hankkeiden lisäksi Suomi tuki aktiivisesti YK:n ja EU:n globaalia roolia kehityskysymysten ratkaisijoina ja köyhyyden vähentäjinä²⁴⁹. Kansainväliset avustajat korostivat tarvetta edistää nopeaa kehitystä toimivaa markkinataloutta vahvistamalla ja kiihdyttämällä työpaikkoja luovaa taloudellista kasvua. Taloudellinen tuki linkitettiin demokraattisten käytänteiden uudistuksiin monietnisessä yhteiskunnassa sekä instituutioiden ja infrastruktuurin rakentamiseen.²⁵⁰ Länsi-Balkanilla tavoitteena oli alueen maiden tuotantokyvyn ja liiketoimintaympäristön parantaminen, työllisyyden edistäminen sekä maaseudun taloudellinen kehitys ja myös Suomi työskenteli yhteistyössä EU:n kanssa Länsi-Balkanille kohdistuvien investointien kasvattamiseksi²⁵¹. Suomen panos EU:n toiminnassa Länsi-Balkanilla oli erityisen merkittävä vuonna 2011, jolloin Suomi pyrki aktiivisesti hakemaan ratkaisuja auki oleviin ongelmiin Kosovon ja Serbian välisissä suhteissa ja otti osaa EU:n siviilikriisihallintaan Kosovossa²⁵². Lisäksi Suomi antoi tukea Maailmanpankin hallinnoimalle, Kosovon hallitusta tukevalle kestävän työllisyyden ohjelmalle²⁵³.

Kosovon itsenäistymisen jälkeen koko kansainvälinen avustajayhteisö otti osaa Ahtisaaren suunnitelman toteutukseen ja kehitti strategioita, jotka Suomen Länsi-Balkanin puiteohjelman tavoin hyödynsivät kunkin avustajan erityisosaamisaloja ja tukivat – ainakin välillisesti – Kosovon

²⁴⁸ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 4, 42, 44.

²⁴⁹ Kehityspoliittinen ohjelma 2007: 16, 17.

²⁵⁰ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 25.

²⁵¹ Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2011: 26.

²⁵² K7/2012: 84.

²⁵³ Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2011: 25.

pitkän aikavälin tavoitetta EU-jäsenyydestä²⁵⁴. Vuonna 2011 ulkoministeri Erkki Tuomioja totesi, että EU-jäsenyyden tavoittelu vei monia tärkeitä uudistuksia eteenpäin Länsi-Balkanilla ja merkitsi erityisesti rauhan edistymistä. Euroopan yhtenäisyys ja vakaus lisäisivät myös suomalaisten hyvinvointia, joten Tuomiojan mukaan myös Suomi oli voimakkaasti mukana tukemassa EU:n laajenemista.²⁵⁵ Kaudella 2009-13 EU:n oma strategia Kosovossa oli poliittisten reformien edistäminen sekä henkilöresurssien ja institutionaalisen kapasiteetin tukeminen. Tätä strategiaa koordinoitiin Ahtisaaren suunnitelman poliittisen rakenteen kautta, eli tavoitteena oli hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien edistäminen desentralisaatioprosessia tukemalla.²⁵⁶

Länsi-Balkanin ohjelman evaluoinnin mukaan Suomen Ulkoministeriö tuki aktiivisesti Suomen Pristinan suurlähetystön kautta Kosovon EU-integraatioon vaadittavien teknisten ja poliittisten vaatimusten kehittymistä suomalaisten erityisosaamista hyödyntävien hankkeiden toteutuksella, vaikka yhdenkään vuosien 2009-2013 hankkeen suora tavoite tai kattava teema ei ollut Kosovon EU-integraatio tai sen tukeminen. Evaluoinnin mukaan Suomi myös sitoi kehitysyhteistyöprojektinsa tiukasti Kosovon kansallisen kehityksen prioriteetteihin ja oli johdonmukainen kansainvälisten kehitysstrategioiden kanssa, vaikka edellisen maaohjelman evaluointi arvioi, että Länsi-Balkanin ohjelman suunnittelussa oli unohdettu Kosovon kansalliset tavoitteet. Evaluoinnin mukaan suomalainen kehitysyhteistyö todella vakautti Kosovon tilannetta ja toi lisäarvoa maassa toteutetuille kehitysyhteistyöprojekteille erityisesti koulutuksen, vammaisinkluusion, ympäristön sekä metsäteollisuuden aloilla.²⁵⁷

Suomella oli vuosien 2009-13 aikana hyvä asemapaikka Länsi-Balkanin poliittisten muutosten tukemisessa. Kokonaisvaltainen lähestymistapa kehitysapuun ja -yhteistyöhön sekä laajat temaattiset alueet mahdollistivat epävakaiden yhteiskunnallisten ja taloudellisten ongelmakohtien samanaikaisen tarkastelun, mutta toisaalta ohjelma olisi vuoden 2014 evaluoinnin mukaan vaatinut tuloshakuisempaa suunnittelua ja pidempää aikajännettä kestävämpien ja laajempien tulosten aikaansaamiseksi. Kosovon tukemiseen suunniteltu kokonaisvaltainen, neljään eri temaattiseen sektoriin keskittynyt lähestymistapa osoittautui liian kunnianhimoiseksi, joten keskittyminen

²⁵⁴ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 52.

²⁵⁵ Tuomioja 27.10.2011.

²⁵⁶ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 52.

²⁵⁷ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 35, 49, 98, 99.

vuosien 1999-2008 maaohjelman tavoin harvemmille sektoreille ja tiukemmin rajattuihin ongelmiin olisi lisännyt ohjelman tehokkutta ja johdonmukaisuutta. Lisäksi ongelmana olivat ohjelmaa Kosovossa toteuttaneet kumppanit, jotka eivät huomioineet tarpeeksi Suomen kehityspolitiikan läpileikkaavia teemoja, esimerkiksi ihmisoikeuksien toteutumista.²⁵⁸

Kosovo teki vuosina 2009-13 edistystä, muttei tarpeeksi EU-jäsenyyden kannalta. Työllisyyttä tukevasta hanketyöstä huolimatta Kosovon työttömyysaste oli Länsi-Balkanin ohjelmakauden lopulla yhä erittäin korkea: vuoden 2013 arvio oli 35,1%:n (Euroopan komission arvio) ja 45%:n (Maailmanpankin arvio) välillä²⁵⁹. Työttömyys kosketti erityisesti nuoria, naisia, vammaisia sekä etnisiä vähemmistöjä, kuten romaneja. Varsinkin nuorten työllistymismahdollisuudet olivat heikot koulutuspaikkojen puutteesta ja työpaikkojen vähyydestä johtuen. Naisista arviolta vain 11%²⁶⁰ oli virallisesti mukana työelämässä, mikä kertoi sukupuolten välisen epätasa-arvon juurtumisesta sekä institutionaalisesti että kulttuurillisesti osaksi kosovolaista yhteiskuntaa. Tyttöjen koulutustaso oli tutkitusti huonompaa kuin poikien ja naiset olivat kolme kertaa todennäköisemmin lukutaidottomia kuin miehet. Heikon koulutus- ja työllisyystilanteen lisäksi naisten yhteiskunnallista asemaa heikensivät korkea äitikuolleisuus sekä toimimaton terveydenhuolto.²⁶¹

Edellä mainittujen ongelmien vuoksi vuoden 2014 evaluoinnissa arvioitiin, että Suomen oli liian aikaista poistua Länsi-Balkanin alueelta täysin. Länsi-Balkanin ohjelman evaluaatio suosittelikin Kosovon tuen uudistamista myös vuoden 2013 jälkeen jatkuvuuden varmistamiseksi sekä vaikuttavampien ja kestävämpien tulosten saavuttamiseksi. Esimerkiksi inklusiivisen- ja erityisopetuksen kentällä oli saavutettu vaikuttavia tuloksia nimenomaan rahoituksen pitkäaikaisen jatkuvuuden vuoksi. Rahoituksen jatkuessa suomalaiset voisivat myös tehdä kestäviä suunnitelmia tuen asteittaiseksi alasajoksi. Ohjelman aikaansaamat hyvät tulokset erityisesti eri etnisten

²⁵⁸ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 5, 34.

²⁵⁹ tradingeconomics.com: Kosovo Employment Rate, arvioi vuoden 2013 lopulla virallisen työllisyyden olleen vain hieman yli 28 prosenttia, <https://tradingeconomics.com/kosovo/employment-rate>, viitattu 8.10.2019.

²⁶⁰ Vuonna 2017 naisten työllisyysprosentti oli kohonnut 12,7 prosenttiin. Miehistä työllistyneitä oli vuonna 2017 46,8%. Virallinen työllisyysaste ei tosin kerro harmaan talouden piirissä työskentelevien työllisyystilannetta. Gap Institute: Employment and representation of women in Kosovo, Statistical Report 2017, <http://advocacy-center.org/wp-content/uploads/2018/09/Employment-and-representation-of-women.pdf>, 3-4. EU-maissa naisten työllisyysaste oli vuonna 2018 keskimäärin 63,3% ja miesten 73,8%. Terveys ja hyvinvoinnin laitos: Sukupuolten tasa-arvo — Tasa-arvotiedon keskus, Työllisyys ja työsuhteet sukupuolittain, <https://thl.fi/fi/web/sukupuolten-tasa-arvo/tasa-arvon-tila/tyo-ja-toimeentulo/tyollisyys-ja-tyosuhteet-sukupuolittain>, viitattu 8.10.2019.

²⁶¹ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 19.

yhteisöjen yhteistyöstä ennustettiin kestävämmiksi, ellei ryhmien välistä dialogia ja yhteisten käytäntöjen tukemista, instituutioiden rakentamista ja taloudellisen kehityksen edistämistä jatkettaisi.²⁶²

Länsi-Balkanin ohjelman toteutusta haittasivat alkuvuosien epäselvä tilanne Kosovon kansainvälisestä valvonnasta sekä etnisten ryhmien väliset konfliktit ja kykenemättömyys yhteistyöhön. Kosovon vakaus oli kaikkien EU:n jäsenmaiden yhteinen kysymys ja maa saikin erityisesti 2000-luvun aikana valtavasti tukea ja mediahuomiota. Serbian ja Kosovon välisen neuvotteluyhteyden avauduttua ja Länsi-Balkanin tilanteen vakauduttua Kosovo alkoi menettää asemaansa kansainvälisenä puheenaiheena. Suomen hallituksien toimenpide- tai vuosikertomuksissa ei enää aktiivisesti viitattu alueeseen tai siellä tehtyyn yhteistyöhön, eikä Länsi-Balkanin alue saanut enää huomiota kehityspolitiikkaa tai sen linjauksia koskevissa julkaisuissa. Ulkoministeriön päätöksellä yhteistyö kaikkiin muihin Länsi-Balkanin maihin paitsi Kosovoon lopetettiin Länsi-Balkanin ohjelman päättyttyä ja Kosovossakin kavennettiin rahoitusta huomattavasti, vaikka tärkeitä kehityskysymyksiä oli vielä ratkaisematta.

Toisin kuin vuoden 2008 evaluointi, vuoden 2014 evaluointi ei antanut selkeitä suosituksia teemoista, joihin Suomen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota tai aloista, joita Suomen tulisi vuoden 2013 jälkeen tukea. Kosovon kehityksen pitkäjänteinen tukeminen jäi muiden kehitysongelmien jalkoihin. Seuraavassa kappaleessa analysoin Suomen kaventunutta hanketyötä Kosovossa vuosien 2014-2017 aikana. Päättän tutkielmani pohdintaan Kosovon alueen tulevaisuudesta itsenäisenä valtiona matkalla kohti Euroopan unionia sekä Suomen ja Kosovon välisistä suhteista kymmenen vuotta maan itsenäistymisen jälkeen.

²⁶² Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 5, 49.

5. Suomalainen kehitysyhteistyö Kosovossa tulee päätökseensä

Talouden vuosittaisesta kasvusta ja suomalaisten tuesta huolimatta Kosovo oli vuonna 2012 yhä edelleen yksi Euroopan köyhimmistä maista. Noin kahden miljoonan väestöstä yli 30% eli alle 1,5 eurolla päivässä, eikä alueellista eriytyneisyyttä oltu saatu poistettua edes kansainvälisten toimijoiden panoksesta huolimatta.²⁶³ Kosovon serbivähemmistö ei esimerkiksi ollut Länsi-Balkanin ohjelmakauden loppuun mennessä tunnustanut Kosovoa itsenäiseksi valtioksi²⁶⁴. Kosovon ongelmat olivat kuitenkin lientyneet huomattavasti itsenäisyyden alkuvuosista. Syynä oli EU-houkutus: Kosovon lisäksi Serbia oli Länsi-Balkanin ohjelmakauden lopulla tietoinen siitä, että tie unionin jäseneksi ei edistyisi ilman rauhaa rinnakkaiseloa, vaikka maalla olikin virallinen ehdokasmaa-asema²⁶⁵. EU oli vuosien kuluessa tietoisesti kasvattanut vaikutusvaltaansa Länsi-Balkanilla, sillä se halusi varmistaa unionin turvallisuuden ja estää vanhojen riitojen kärjistymisen uusiksi kriiseiksi. Uskottavia jäsenyysnäkyviä oli tarjottava myös siksi, ettei unionin ulkopuoliset vallat, kuten Venäjä, Turkki, Lähi-idän maat tai Kiina, täydyisi kumppanushaaveita.²⁶⁶

Ensimmäinen unioniin liittynyt entisen Jugoslavian maa oli Slovenia vuonna 2004. Kroatia seurasi kymmenen vuotta kestäneiden jäsenyysneuvottelujen jälkeen kesällä 2013, mikä nähtiin Brysselissä lähinnä alkusoittona Serbian jäsenyysneuvotteluille.²⁶⁷ Länsi-Balkanin ohjelmakauden loppuun mennessä Serbia ja Kosovo olivat saaneet suhteensa normalisoitua Serbian jäsenneuvotteluiden kannalta kestäväälle tasolle ja EU sai käynnistettyä Kosovon kanssa jäsenyyttä tukevan kahdensivallisen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen. Kosovon ja Serbian väliset suhteet lämpenivät hitaasti, mikä edisti molempien EU-pyrkimyksiä ja edesauttoi rauhan saavuttamista Länsi-Balkanilla.²⁶⁸

Taloudellisista ja yhteiskunnallisista ongelmista kärsinyt Kosovo oli kehittynyt itsenäistymisvuodesta, mutta sillä oli vielä pitkä matka eurooppalaisten standardien saavuttamiseen.

²⁶³ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 19.

²⁶⁴ Kähkönen, Virve 29.6.2013: Keskenäinen itsenäisyys, Helsingin Sanomat.

²⁶⁵ Helsingin Sanomien pääkirjoitus 5.4.2013.

²⁶⁶ Mykkänen, Pekka 23.1.2018: Bulgaria yrittää puhalttaa toivoa Balkanin maiden hauraisiin EU-unelmiin – useat vallat Venäjästä Kiinaan haastavat unionin Balkanin ”ruutitynnyrissä”, Helsingin Sanomat.

²⁶⁷ Helsingin Sanomien pääkirjoitus 24.6.2013: Kroatian jälkeen EU:hun haluaa Serbia.

²⁶⁸ Kähkönen 29.6.2013.

Siksi Länsi-Balkanin ohjelman evaluointi teki arvion avun vaikuttavuudesta ja jatkuvuudesta: Suomen ei kannattaisi vuoden 2013 jälkeen poistua täysin Balkanilta. Vuoden 2012 kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa valtioneuvosto kuitenkin linjasi, että Suomi keskittäisi kehitysyhteistyötään vähiten kehittyneisiin maihin niiden lisääntyneen taloudellisen epävarmuuden vuoksi sekä suomalaisen työn tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Suomi pyrki vähentämään kahdenvälistä kehitysyhteistyötä ja lisäämään kehitysyhteistyön kumppanimaiden vastuuta omasta kehityksestään ja kehitystulosten saavuttamisesta. Suomalaiset alkoivat myös välttää irrallisia, maakohtaisia hankkeita muissa kuin pitkäaikaisten yhteistyökumppanien tapauksissa – joiden luokkaan Kosovo ei ollut ikinä lukeutunut – ja keskittyä alueellisen integraation ja rajat ylittävän ongelmanratkaisun tukemiseen.²⁶⁹ Uuden kehityspoliittisen toimenpideohjelman linjaukset tarkoittivat kuitenkin miltei kaikkien Länsi-Balkanin alueen maiden poissulkemista kehitysyhteistyön kumppanien joukosta. EU:n kasvanut vaikutusvalta, rahallinen panostus ja Länsi-Balkanin yhteiskunnallinen kehitys olivat saaneet Suomen vetäytymään alueelta.

5.1. Pitkäjänteinen yhteistyö ajetaan alas

Jos suomalaishankkeiden jatkuvuus Kosovossa oli jo vuoteen 2008 päättyneen maaohjelman jälkeen vaarassa, Länsi-Balkanin ohjelman jälkeen suomalaisen hanketyön yhtäjaksoisuus todella kärsi. Vuosien 1999-2008 kapea-alainen, erikoistunut maaohjelma oli Kosovon itsenäistymisen jälkeen muuttunut koko Länsi-Balkanin laajuiseksi, neljään eri painopisteeseen keskittyneeksi alueohjelmaksi, jonka liian laaja lähestymistapa oli vaikuttanut Kosovon ohjelman vaikuttavuuteen keskittymällä liian monelle alalle ja maantieteellisesti liian laajalle alueelle. Lisäksi vuosien 2009 ja 2013 välisen ajan lyhyt rahoituskausi ei ollut taannut pysyviä, pitkäaikaisia tuloksia, vaikka monet lyhytaikaisista tuloksista olivatkin lupaavia.²⁷⁰ Länsi-Balkanin ohjelman loppumisen jälkeen Suomi jatkoi kehitysyhteistyötä ainoastaan Kosovon kanssa²⁷¹ lyhytaikaisten, lähinnä työllisyyttä ja taloudellista kehittymistä tukeneiden hankkeiden kautta. Vuoden 2013 jälkeen Kosovossa ei rahoitettu ainuttakaan uutta hanketta, vaan kaikki rahoitusta saaneet projektit olivat aiemman kauden jatkohankkeita. Työtä oli helppo jatkaa tuttujen kumppanien kanssa ja projektien vaikutukset olivat paremmin ennustettavissa kuin täysin uusia hankkeita suunniteltaessa.

²⁶⁹ Valtioneuvoston periaatepäätös 16.2.2012: Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma, 15, 16, 17.

²⁷⁰ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 41, 43.

²⁷¹ Ulkoministeriön rahoituspäätös 14.5.2014: L-Balkan/Länsi-Balkanin hankkeiden suunnittelu ja arviointi.

Jatkohankkeet olivat uskollisia edellisen ohjelmakauden hanketyölle ja tekivät siten työtä pitkäaikaisten vaikutusten saamiseksi, mutta tärkein syy pelkkien jatkohankkeiden toteutukselle oli varmasti resurssien puute: on kustannustehokkaampaa rahoittaa jatkoa tutulle hankkeella kuin etsiä uudet yhteistyökumppanit sekä suunnitella ja valvoa uutta hanketta.

Tärkein syy kustannustehokkuuden suosimiseen, eli käytännössä Kosovon kehitysyhteistyömäärärahojen laskuun oli vuoden 2015 uusi hallitus ja sen kehityspoliittiset linjaukset ja määrärahaileikkaukset. Vielä vuoden 2012 kehityspoliittiseen ohjelmaan kirjattiin tavoite tasaisesta määrärahakehityksestä, jonka kautta Suomen kansainvälinen sitoumus kehitysmäärärahojen 0,7 prosentin osuudesta bruttokansantulosta oltaisiin voitu saavuttaa vuoteen 2015 mennessä²⁷². Tavoitetta ei kuitenkaan ikinä saavutettu, sillä vuoden 2016 suuret kehitysyhteistyömäärärahojen leikkaukset vuoden 2015 hallitusohjelman mukaisesti vaikuttivat tuntuvasti suomalaisten kehityshankkeiden jatkuvuuteen monissa kumppanimaissa, myös Kosovossa²⁷³. Vuodesta 2014 eteenpäin Suomi lopetti kehitysyhteistyön maksatuksensa Länsi-Balkanille kaikkiin muihin alueen maihin paitsi Kosovoon. Lisäksi Suomen kehitysyhteistyötuen määrä Kosovoon väheni huomattavasti, vuosittaiseen 1,5 miljoonaan euroon. Vertailun vuoksi: kaudella 09-13 Suomi oli tukenut Kosovoa kokonaisuudessaan miltei 18 miljoonalla eurolla.²⁷⁴

Vuoden 2016 kehitysyhteistyömäärärahojen vähentäminen vaikutti laaja-alaisesti kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Voimavaroja alettiin keskittää erityisesti pakolaisten lähtö- ja kauttakulkualueiden sekä naisten ja tyttöjen aseman vahvistamiseen²⁷⁵. Rahoituksen pienentyessä hankkeita alettiin ajaa alas, mikä johti lopulta kumppanimaiden vähentymiseen. Valtioneuvoston selonteossa Suomen kehityspolitiikasta vuodelta 2016 Kosovoa tai Länsi-Balkanin aluetta ei enää luokiteltu alueellisen yhteistyön tai kehitysavun kumppanimaiksi²⁷⁶, mikä tarkoitti, että Suomi oli lopettanut kaiken merkittävän kehityspoliittisen yhteistyön alueen kanssa. Toisaalta vuoden 2018 kehityspolitiikan tul raportissa todetaan, että Suomi tuki yhä vuonna 2017 kansallisen toimintaohjelman laadintaa

²⁷² Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012: 20.

²⁷³ Suomalaisten kehitysjärjestöjen kattojärjestö Fingo ry: kehitysyhteistyötilastot, <https://www.fingo.fi/vaikuttamistyo/kehitysrahoitus/kehitysyhteistyotilastot>, viitattu 26.8.2019.

²⁷⁴ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 28, 30, 37.

²⁷⁵ Hallituksen vuosikertomus 2016 — Annettu Eduskunnalle 2017 vuoden valtiopäivillä, K14/2017 vp, 44.

²⁷⁶ Ulkoasiainministeriö: Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspolitiikka 4.2.2016: Luettelo Suomen kahdenvälisestä yhteistyöstä kumppanimaiden kanssa, 20, 21.

Kosovossa²⁷⁷, mikä tarkoitti lähinnä naisten osallistamista yhteiskunnallisiin päätöksentekoprosesseihin ja rauhanneuvotteluihin²⁷⁸. Pitkäaikaiseen kumppanuuteen perustuneen kahdenvälisen kehitysyhteistyön voidaan kuitenkin luokitella päättyneeksi Kosovossa jo Länsi-Balkanin ohjelmakauden päättyessä vuonna 2013 jatkorahoitusten lyhytjänteisyydestä ja epävarmuudesta sekä hanketyön kapenemisesta johtuen.

Jo Länsi-Balkanin ohjelmakaudella Suomi oli alkanut painottaa vahvasti kumppanimaan omaa taloudellista aktiivisuutta, vaikka kehityspolitiikka olikin ollut ihmisoikeusperusteista. Ajatuksena oli, ettei kehitysyhteistyövarojen ollut tarkoitus korvata kumppanimaan omia tuloja vaan tukea sen kehitystä. Taloudessa tapahtuvan kehityksen katsottiin vähentävän ulkomaisen avun tarvetta, sillä tehokkaampi ja osaavampi väestö nostaisi julkisen talouden tasoa ja mahdollistaisi siten oikeusvaltioperustaisen ja kestävän toimintaympäristön kehittymisen. Kehityspolitiikka nojasikin ajatukseen yhdenvertaisista, aktiivisesti oman yhteisönsä turvallisuutta ja hyvinvointia edistävästä kumppaneista. Ihmisoikeuksiin perustuvan kehityspolitiikan ajateltiin aktivoivan ihmisiä toimimaan omien oikeuksiensa puolesta ja rakentamaan parempaa yhteiskuntaa. Nykyisen kehityspolitiikan linjauksen mukaan kehityksen avaimet ovat kumppanimaiden omassa hallinnassa: kehitysapu on vain apukeino kehittyvän maan julkishallinnon, oikeusvaltion ja demokraattisen tilanteen kehittämiseksi sekä ihmisten hyvinvoinnin ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi.²⁷⁹ Kehitysavun lisäksi kumppanimaiden kehitys nojaa yhä enemmän yksityisiin investointeihin sekä maasta muuttaneiden rahälähetyksiin kotimaihinsa²⁸⁰. Esimerkiksi Kosovossa, jossa maastamuutto on itsenäistymisen jälkeen ollut lähinnä työperäistä, rahälähetykset kattoivat 2010-luvun alussa 13-14 prosenttia koko maan bruttokansantuotteesta²⁸¹. Käytännössä riippuvuutta ulkomaista siirrettiin siis viralliselta kehitysyhteistyöltä diasporassa asuvien sukulaisten harteille.

Jaksolla 2014-2016 Suomen kahdenvälinen tuki Kosovolle oli noin 1,5 miljoonaa euroa vuosittain. Projektit keskittyivät lähinnä Kosovon kaupankäyntikapasiteetin ja yrittäjyyden tukemiseen,

²⁷⁷ Suomen Ulkoministeriö: Kehityspolitiikan tulokset 1.11.2018, 26.

²⁷⁸ Suomen suurlähetystö Pristina 8.2.2019: Tietoa Kosovosta — Kahdenväliset suhteet, viitattu 25.3.2019.

²⁷⁹ Ulkoministeriö 8.5.2014: Kehityspoliittinen selonteko 2014, 8, 9, 21.

²⁸⁰ Kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012: 6.

²⁸¹ Suurin osa muuttaneista vuoden 2008 jälkeen on ollut työikäisiä ja kouluttautuneita miehiä, ja nykyisin aivovuoto on suuri ongelma Kosovolle. Jopa viidesosa kosovolaisista asuu maan ulkopuolella. King, Russell; Vullnetari, Julie: Remittances, return, diaspora: framing the debate in the context of Albania and Kosova, Southeast European and Black Sea Studies, Vol.9, No.4, December 2009, 393.

diasporan investointien lisäämiseen, metsätalouden kehitykseen sekä paikallishallinnon ja talouskehityksen tukemiseen serbikunnissa.²⁸² Kehitysyhteistyömäärärahojen leikkausten jälkeen Kosovon tueksi vuodelle 2016 annettiin puolet viime vuosien budjetista, eli 750 000 euroa. Samana vuonna päätettiin, että käynnissä olevat hankkeet saivat jatkaa, mutta ne piti saattaa loppuun vuosien 2016 ja 2017 aikana.²⁸³

5.2. Suomalais Hankkeiden viimeiset vuodet Kosovossa

Vuodesta 2012 lähtien Suomen tärkeimmät pyrkimykset kehityspolitiikassa olivat sukupuolten tasa-arvon edistäminen, eriarvoisuuden vähentäminen sekä ilmastonmuutoksen hillitseminen. Vuoden 2012 ohjelmassa painotettiin osallistavaa ja työllistävää vihreää taloutta, inhimillistä kehitystä sekä ihmisoikeuksia ja vastuullista yhteiskuntaa edistäviä toimia.²⁸⁴ Länsi-Balkanin ohjelman päättymisen jälkeen suomalainen kehitysyhteistyö Kosovossa jatkoi kauden 2009-13 loppupuolella aloitettua linjausta taloudelliseen kehitykseen painottumisesta, mutta hanketyö seurasi suomalaisen kehityspolitiikan painopisteitä ihmisoikeuksia edistävästä, demokraattisesta ja vastuullisesta yhteiskunnasta sekä osallistavasta ja työllistävästä taloudesta. Kehityspolitiikan läpileikkaavista tavoitteista kaksi kolmesta, eli sukupuolten välinen tasa-arvo ja eriarvoisuuden vähentäminen, huomioitiin laajalti Kosovon hankkeissa.²⁸⁵

Toteutetut hankkeet voidaan jaotella kolmeen eri kategoriaan: työllisyyttä ja taloudellista kasvua edistäviin, tasa-arvoa ja naisten yhteiskunnallista asemaa parantaviin sekä desentralisaatioprosessia ja paikallisyhteisöjen osallisuutta tukeviin hankkeisiin. Työllistymistä tukeva kehitysyhteistyö on tarpeellista Kosovossa, jossa joka kolmas asukas oli yhä 2010-luvun puolivälissä ilman työtä ja jossa 15-25 vuotiaiden työttömyys oli kohonnut 60 prosenttiin²⁸⁶. Laajan, varsinkin naisia koskevan työttömyyden lisäksi Kosovon ongelmiin lukeutui vielä vuonna 2014 taloudellisen kasvun kestäättömyys, sillä maan talouden tulopuoli koostui yhä suurelta osin ulkomaisesta

²⁸² Suomen suurlähetystö Pristina 8.2.2019: Tietoa Kosovosta — Kahdenväliset suhteet, viitattu 25.3.2019.

²⁸³ Ulkoministeriön rahoituspäätös 8.9.2015: L-Balkan/Länsi-Balkanin hankkeiden suunnittelu ja arviointi.

²⁸⁴ Valtioneuvoston selonteko kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta 8.5.2014: Kohti reilumpaa maailmaa ilman köyhyyttä, VNS 5/2012 vp, 5.

²⁸⁵ Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012: 27.

²⁸⁶ Kehitys — Utveckling 11.12.2017: Ideakilpailulla yrittäjäksi, <https://kehityslehti.fi/100-kehitystulosta/ideakilpailulla-yrityksia-kosovo/>, viitattu 5.10.2018.

avusta ja diasporan rahalahetyksistä. Talouden kehittämiseksi Suomi esitti 950 000 euron lisärahoitusta edellisellä ohjelmakaudella alkaneelle, kauppaa tukevan kehitysyhteistyön hankkeelle vuosiksi 2015-17. Hankkeen ensimmäisen vaiheen tulosten vahvistaminen oli tarkoitus toteuttaa työpaikkoja luomalla, työllisyys- ja koulutuspolitiikkaa kehittämällä sekä yksityissektoria koskevan politiikan kehittämistä tukemalla.²⁸⁷ Kauppaa tukevan kehitysyhteistyöhankkeen lisäksi Suomi esitti vuosille 2014-2016 jopa 1,2 miljoonan euron jatkorahoitusta aktiiviset työmarkkinaohjelma-hankkeelle. Hanke oli jatkoa Suomen aiemmalle kestävän työllisyyden projektille sekä muille Suomen tukemille, Kosovon työllisyyttä kehittäneille hankkeille. Esimerkiksi aiemman ohjelmakauden lähisuhdeväkivaltaa vastustanut hanke ja Dragashin kunnan kestävän kehityksen hanke olivat sisältäneet työllisyyttä tukevia osia.²⁸⁸

Naisten tasa-arvoisuuden ja turvallisuuden edistämiseen osallistui myös Suomen tukema YK:n Kosovo-tiimin hanke, joka toimi naisiin kohdistuneen väkivallan vähentämiseksi ja edisti Kosovon perheväkivallan vastaisen lain, strategian ja suunnitelman toimeenpanoa²⁸⁹. Suomi oli tukenut YK:n Kosovo-tiimin hanketta naisten turvallisuuden edistämisestä 1 130 000 eurolla vuodesta 2011 lähtien. Hanke sai jatkoa sekä vuosina 2013 että 2014 kun yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaama poliittinen kehitys mahdollisti hankkeen laajentamisen Pohjois-Kosovon serbienemmistöiselle alueelle²⁹⁰. Naisten turvallisuuden lisäksi hanke pyrki edistämään Kosovon ja Serbian välistä neuvotteluyhteyttä, sillä vuosiksi 2015-2016 myönnetyn miljoonan euron lisärahoituksen avulla Suomi tuki tärkeää poliittista päämäärää Pristinan ja Belgradin välisestä sopimuksesta Pohjois-Kosovon rakenteiden integroimisesta Kosovon rakenteisiin. Erityistä huomiota kiinnitettiin lähisuhdeväkivallan uhrien taloudelliseen toimeentuloon ja sopeutumiseen, joten hanke teki läheistä yhteistyötä muiden Suomen rahoittamien Kosovon taloudellista kehitystä ja työllisyyttä tukevien hankkeiden kanssa.²⁹¹ Hanke myös seurasi sekä suomalaisen

²⁸⁷ Ulkoministeriön rahoituspäätös 12.12.2014: Kosovo/Kauppaa tukeva kehitysyhteistyö 2.

²⁸⁸ Ulkoministeriön rahoituspäätös 17.12.2013: Aktiiviset työmarkkinaohjelmat 2.

²⁸⁹ Ulkoministeriön rahoituspäätös 24.3.2014: Naisten turvallisuuden edistäminen.

²⁹⁰ Helmikuussa 2012 Kosovo ja Serbia pääsivät yhteisymmärrykseen siitä, että Kosovo esiintyy alueellisen yhteistyön foorumeilla nimellä Kosovo (ilman ”tasavalta”-sanaa), ja maan nimeen liitetään alaviite viittamaan sekä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1244 vuodelta 1999 (jolloin turvallisuusneuvosto asetti Kosovon YK:n hallintaan) että Kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisuun vuodelta 2010, jolloin tuomioistuin totesi, ettei Kosovon vuoden 2008 itsenäisyysjulistus ollut kansainvälisen oikeuden vastainen. ks. Ulkopoliittisen instituutin julkaisema tutkija Tanja Tammisen kommentti (FIIA Comment, 7.3.2012) nimikiistasta ja sen vaikutuksista Kosovon ja Serbian EU-jäsenyyssprosessin edistymiseen, <https://www.fii.fi/julkaisu/aukeaako-eu-tie-myos-kosovolle?read>.

²⁹¹ Ulkoministeriön rahoituspäätös 5.12.2014: Kosovo, Naisten turvallisuuden edistäminen III.

kehityspoliittisen toimenpideohjelman tavoitteita että suomalaisen kehitysyhteistyön jatkuvuutta Kosovossa: Länsi-Balkanin ohjelmakaudella Suomi oli YK-tiimin naiset ja turvallisuus-hankkeen lisäksi²⁹² tukenut naisten turvallisuuden edistämistä paikallistasolla²⁹³.

Vakauden ja kestävän kehityksen takaamiseksi Suomi päätti kahden vuoden lisärahoituksesta desentralisaatioprosessin tuelle vuosille 2014-2016. Monietnistien kuntien tukea jatkettiin, sillä paikallistason ja vähemmistöjen osallistuminen päätöksentekoprosesseihin ja päätöksenteon läpinäkyvyyden edistäminen koettiin yhä tärkeiksi kehityskohteiksi Kosovon ja koko Länsi-Balkanin alueen vakauden edistämiseksi. Jatkoesityksessä keskityttiin taloudellisesti kestävän kehityksen ja yrittäjyyden tukemiseen monietnisisissä kunnissa ja Pohjois-Kosovon kuntien suurempaan osallistamiseen.²⁹⁴

Desentralisaatiota ja paikallisyhteisöjen osallistumista edisti myös Suomen tukema hanke Kosovon metsäsektorin uudistamisesta ja kansallisen metsästrategian toimeenpanoa. Metsien monipuolisella ja kestäväällä käytöllä pyrittiin lisäämään metsäsektorin osuutta Kosovon kansantaloudessa, mutta myös ilmastonmuutoksen hillintään. Hankkeen alkuvaiheessa vuosina 2011-2014 pyrittiin lisäämään koordinaatiota metsäasioissa ja osallistamaan metsähallintoon. Tulosten kestävyys takaamiseksi hanke sai miljoonan euron lisärahoituksen vuosille 2015-2016, sillä tarkoitus oli naisten turvallisuutta edistävien hankkeiden tavoin sisällyttää Pohjois-Kosovon alue osaksi ruohonjuuritason hanketyötä ja siten tukea Pristinan ja Belgradin välistä yhteistyötä Pohjois-Kosovon rakenteiden integroimisesta Kosovon rakenteisiin.²⁹⁵

Varsinaisen kahdenvälisen yhteistyön ulkopuolella Suomen Ulkoministeriö on kuitenkin jatkanut Euroopan unionin laajentumis- ja naapuripolitiikan piirissä olevien maiden hallinnon ja lainsäädännön kehittämistä EU:n kaksivuotisten Twinning-hankkeiden kautta. Toiminta on edunsaajan, tässä tapauksessa Kosovon, tarpeista lähtevää pitkäaikaista asiantuntija-apua ja hankkeen toteuttaja valitaan kaikille EU-maille avoimen tarjouskilpailun perusteella.

²⁹² Ulkoministeriön rahoituspäätös 24.3.2014.

²⁹³ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: taulukko suomalaisrahoitteisista kehitysyhteistyöhankkeista Kosovossa vuosina 2009-13, 98.

²⁹⁴ Ulkoministeriön rahoituspäätös 30.12.2014: Uusimmat rahoituspäätökset: Tuki desentralisaatiokehitykselle.

²⁹⁵ Ulkoministeriön rahoituspäätös 5.12.2014: KOS/ Metsäsektorin tuki.

Ulkoministeriön mukaan suomalaiset virastot ja laitokset ovat olleet menestyksekkäitä hankekilpailuissa.²⁹⁶ Suomi on toteuttanut Kosovossa EU:n rahoittamia Twinning-hankkeita esimerkiksi opetus- ja turvallisuussektorilla sekä rajaturvallisuuden, tilastopalveluiden ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen aseman parantamiseen liittyen.²⁹⁷

Vuodesta 2013 eteenpäin hanketyö Kosovossa ei ollut yhtä moninaista kuin aiempien vuosien aikana, mutta se koitti edistää yhteiskunnan tärkeiden ongelmien, kuten naisten aseman ja serbialueiden integraation, parantamista. Länsi-Balkanin ohjelman aikaisesta kuudestatoista hankkeesta vain viisi sai jatkoa vuoden 2013 jälkeen, yksi tosin sai lisärahoitusta kahdesti. Hankkeet kuitenkin kaikki jatkoivat edellisen ohjelmakauden linjaa työllisyyden, naisten tasa-arvoisen aseman ja desentralisaatioprosessin sekä etnisten vähemmistöjen osallistumisen tukemisesta. Toisaalta jatkohankkeissa jätettiin täysin huomioitta suomalaisten erityisosaaminen ja pitkäjänteinen työ esimerkiksi koulutussektorilla ja erityisopetuksen sekä vammaisinklusion parissa. Ulkoministeriön niukoista rahoituspäätöksistä ei selviä, miksi juuri nämä tietyt viisi hanketta saivat jatkoa, joten on oletettava että jatkorahoitusta saaneet hankkeet olivat edellisen kauden aikana tehneet työtä, jota oli suhteellisen helppo jatkaa ilman laajoja suunnitteluprosesseja ja jota kannatti jatkaa kestävämpien tulosten takaamiseksi. Uusien hankkeiden tai laaja-alaisten muutosten suunnittelu olisi ollut niukan ja aikajänteeltään lyhytaikaisen rahoituksen vuoksi mahdotonta.

Suomalaisten työ Kosovossa lopetettiin kehitysmäärärahojen leikkausten seurauksena, vaikka yhteistyöllä olisi varmasti vielä ollut vaikutusmahdollisuuksia esimerkiksi Kosovon työllisyystilanteen kehittymiseen tai metsäsektorin uudistusten vakauttamiseen. Suomalaisten poistuessa alueelta Kosovon maaohjelman evaluoinnin suositus vuodelta 2008 oli kuitenkin yhä ajankohtainen: Suomen ja koko kansainvälisen yhteisön tulisi tukea Kosovoa sen integraatiopyrkimyksissä Länsi-Balkanin alueen lopulliseksi vakauttamiseksi.

²⁹⁶ Ulkoministeriö: Twinning ja TAIEX - EU:n laajentumis- ja naapurustohankkeet, <https://um.fi/twinning-ja-taix-eu-n-laajentumis-ja-naapuruushankkeet#TAIEX>, viitattu 3.9.2018. ks. myös Euroopan komissio: European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Twinning, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en.

²⁹⁷ Suomen suurlähetystö, Pristina: Kahdenväliset suhteet, <https://finlandabroad.fi/web/xkv/kahdenväliset-suhteet>, viitattu 3.9.2019.

5.3. Kehittymisen lopullisena päämääränä EU?

EU:n tavoitteet Länsi-Balkanilla alkoivat herättää keskustelua Kosovon kriisin aikoihin: miten taata Euroopan turvallisuus ja estää tulevien kriisien syntyminen. Yksi välittömistä ratkaisuksista oli Länsi-Balkanin maita unioniin lähentävän vakaus- ja assosiaatioprosessin aloittaminen vuonna 2000²⁹⁸. Maantieteellisesti Länsi-Balkanin maat ovat osa Eurooppaa ja siksi oikeutettuja liittymään osaksi Euroopan unionia. Tulevaisuuden jäsenyyssnäkymät ovat toimineet alueella yhteiskunnallista ja valtiollista kehitystä vauhdittavana voimana, mutta jäsenyyssnäkymien tarjoaminen Länsi-Balkanille on myös EU:lle itselleen uskottavuuskysymys: mikäli unioni ei aktiivisesti edistä eurooppalaisten valtioiden integraatiota, voi se menettää asemansa vaikutusvaltaisena ja aikaansaavana toimijana maailmanlaajuisesti.²⁹⁹

Vaikka suomalaisen hanketyön päätavoitteiksi Kosovossa ei ikinä linjattu maan EU-integraation suora tukeminen, yhteiskunnallisen vakauttamisen ja talouskasvun edistämisen kautta Suomi edisti kaikilla ulkopolitiikan osa-alueilla Kosovon kehitystä kohti eurooppalaista valtiota. Kosovon maaohjelman ja Länsi-Balkanin ohjelman taitteessa Suomi osallistui aktiivisesti kansainvälisten avustajien toimintaan Kosovossa, esimerkiksi Kosovon rauhanturvaamiseen KFOR-operaation kautta, Kosovon EU-integraatiota ja oikeusvaltiokehitystä edistävään EULEX-operaation³⁰⁰ toteutukseen noin 60 asiantuntijalla ja EU:n poliisioperaatioon (EU Police Mission, EUPM) kahdeksalla asiantuntijalla³⁰¹. Länsi-Balkanin ohjelman toteutuksen aikana suomalaisen kehityspolitiikan virallinen linja oli, että EU:n ja muun kansainvälisen yhteisön – ei siis nimenomaan Suomen – tavoitteena Länsi-Balkanilla oli alueen vakauden ja turvallisuuden tukemisen lisäksi edistää alueen maiden lähentymistä Euroopan Unioniin³⁰². Samaan aikaan suomalaiset tosin tekivät tavoitteellisesti ja aktiivisesti työtä Euroopan unionissa, sillä unionin kautta pystyttiin vaikuttamaan alueilla, joissa omat resurssit eivät olisi muuten riittäneet.

²⁹⁸ Bieber 2015: 291.

²⁹⁹ Aspridis, George; Petrelli, Marina 2012: When the EU met the western Balkans. Ready for the wedding?, 1/2012 SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe, 6.

³⁰⁰ Evaluation report 2014: 4: Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans: 36. Ks. myös <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,1>.

³⁰¹ K1/2009: 81.

³⁰² Western Balkans — Finland's development policy framework programme 2008: 5.

Tarkoituksena oli tukea myös EU:n kehityspoliittisen roolin vahvistumista, sillä EU on yhä Suomelle keskeinen vaikuttamisen ja rahoituksen kanava.³⁰³

Suomen ja Kosovon välisten suhteiden kannalta on merkittävää, että Suomea ei nimetty Länsi-Balkanin ohjelmassa aktiiviseksi toimijaksi EU-integraation edistämisessä, vaan Suomen asema häivytettiin passiiviseksi sivustaseuraajaksi. Kenties ohjelmassa ei haluttu ottaa jyrkkää kantaa Kosovon mahdolliseen integraatioon, sillä ehkä EU-jäsenyyden edistäminen ei koettu olevan suomalaisten erityisosaamisalaa, sen ei olevan Suomen vastuulla tai olevan asia, johon Suomi pystyisi työllään merkittävästi vaikuttaa. On myös mahdollista, että vuosien 2009-2013 Länsi-Balkanin ohjelman laatimisen aikaan ulkomaankauppa ja kehitysministerinä työskennellyt Paavo Väyrynen halusi kohdentaa kehitysapua omien intressiensä mukaisesti kaupan ja taloudellisen kehityksen tukemiseen sen sijaan, että olisi seurannut Kosovon aikaisemman maaohjelman suosituksia EU-jäsenyyden ja hankejatkuvuuden tukemisesta. Taru Savolainen toteaa kehitysyhteistyötä ja poliittisten toimijoiden vaikutusta tutkivassa pro gradu -tutkielmassaan, että vuosien 2004 ja 2007 kehityspoliittisissa ohjelmissa näkyy ajan hallitusten painotus kaupan ja yksityisen sektorin toimijoiden roolin vahvistamisesta kehitysyhteistyössä. Savolaisen mukaan Väyrynen korosti työssään kestävästä kehityksestä ja suomalaisen osaamisen hyödyntämistä käytännön kehitysyhteistyössä, varsinkin jos kehitysyhteistyö tuotti taloudellista hyötyä suomalaisille toimijoille.³⁰⁴

Tosin, kehitysyhteistyön taloudellisesta painottumisesta huolimatta, suomalaiset pyrkivät yhä Kosovon maaohjelman jälkeisenäkin aikana tarjoamaan pitkäjänteistä apua kehityskysymyksissä, joihin muut kansainväliset avustajat eivät olleet halunneet tarttua ja edistivät muun muassa kiistanalaista kysymystä Kosovon statuksen ratkaisemisesta ja itsenäistymisestä. Kenties suomalaiset pyrkivät kohdistamaan vähäiset resurssinsa tärkeimpiin ongelma-kohtiin ja sitä kautta edistää Kosovon valtiollista kehitystä ja tulevaisuuden integraatiota. Suomalaiset saattoivat vain käytännönläheisesti tunnustaa Kosovon tilanteen tosiasiat, sillä vaikka suurin osa muista Länsi-Balkanin maista oli jo Länsi-Balkanin ohjelman toteutuksen aikaan päässyt jäsenmaaksi tai jäsenmaaehdokkaaksi, Kosovo kärsi vielä monta itsenäistymisen jälkeen esimerkiksi huonoon

³⁰³ Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012: 17, 18.

³⁰⁴ Savolainen, Taru 2016: Ministeri perämiehenä, parlamentti paitsiossa. Poliittiset toimijat Suomen kehityspoliitikassa vuosina 1995-2010, pro gradu -tutkielma, Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto, 93.

hallintoon liittyvistä kotimaisten instituutioiden tehottomuudesta sekä aseellisen konfliktin aiheuttamista ongelmista, joihin edes EU ei ollut kyennyt vaikuttamaan tehokkaasti³⁰⁵.

Kosovon sisäisten ongelmien lisäksi tietä kohti unionia oli pitkään varjostanut Kosovon ja Serbian väliset vihamieliset suhteet. Belgradin ja Pristinan välinen dialogi alkoi kuitenkin parantua huomattavasti vuodesta 2011 lähtien. Aluksi keskustelun tarkoituksena oli saada yhteisymmärrys siitä, miten Balkanin alueen yhteistyötä edistettäisiin parhaiten, miten kansalaisten elämää parannettaisiin kestävästi ja miten aluetta lähennettäisiin kohti Euroopan unionia. Yhteistyön alkamisen jälkeen Euroopan unioni alkoi kiinnittää enemmän huomiota selvittämättömiin poliittisiin ongelmiin, kuten Pohjois-Kosovossa asuvien serbiyhteisöjen integroimiseen osaksi kosvolaista yhteiskuntaa. Serbiyhteisöjen haluttomuus totella Kosovon valtiovaltaa oli vuosia ollut alueiden välisten suhteiden normalisoinnin esteenä, joten vuonna 2013 neuvoteltu sopimus serbiyhteisöjen hallinnon integroimisesta Kosovon hallintorakenteisiin sai laajaa kansainvälistä kiitosta. Sopimus nimittäin merkitsi loppua Serbian pyrkimyksille estää Kosovon eritymistä siitä. Samoihin aikoihin maat tekivät yhteisen sopimuksen olemalla sekaantumatta toisen EU-integraatioprosessiin, mikä merkitsi Serbian hyväksyvää asennetta Kosovon itsenäiselle EU-jäsenyysspolulle. Maiden välisten suhteiden vakauduttua Serbia kykeni itse aloittamaan omat EU-neuvottelunsa tammikuussa 2014.³⁰⁶

Euroopan unionilla on ollut tärkeä rooli Kosovon ja Serbian välisten suhteiden normalisoinnissa ja dialogin aikaansaamisessa³⁰⁷. EU tukee Kosovon ja Serbian välistä vuoropuhelua, sillä molempien maiden edistyminen EU-integraatiossa on sidottu kahdenväliseen kommunikaatioon. Kosovo on nykyisin virallisesti mahdollinen ehdokasmaa, eikä tämä nimitys vaikuta sen asemaa koskeviin kantoihin. Nimitys on myös YK:n turvallisuusneuston päätöslauselman 1244/1999³⁰⁸ ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lauselman mukainen.³⁰⁹ Toivo EU-jäsenyydestä onkin Ulkopoliittisen instituutin tutkijan Tanja Tammisen mukaan ollut ainoa moottori, jolla sopimuksia Pristinan ja Belgradin välillä on saatu aikaan. Tamminen kirjoitti

³⁰⁵ Aspridis, Petrelli 2012: 18.

³⁰⁶ Economides, Spyros; Ker-Lindsay, James 2015: 'Pre-Accession Europeanization': The Case of Serbia and Kosovo, *Journal of Common Market Studies* 2015, Volume 53. Number. 5, Oxford, 1027-1028.

³⁰⁷ Deda 2015: 172.

³⁰⁸ Päätöslauselma 1244/1999 valtuutti kansainvälisen siviili- ja sotilasalan läsnäolon Kosovossa ja perusti YK:n väliaikaisen hallinto-operaation Kosovoan (UNMIK). linkki turvallisuusneuston päätöslauselmaan: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244%281999%29.pdf.

³⁰⁹ Euroopan komissio 2017: EU:n laajentuminen Länsi-Balkanille: 1-2.

vuonna 2012, että Kosovon tulevaisuus riippui EU:n jäsenmaiden ja toimintaelinten hyvántahtoisuudesta esimerkiksi kauppasopimusten solmimiseksi ja Euroopan jälleenrakennus- ja Kehityspankin (ERBD) jäsenyyden saamiseksi. Kosovon taloudellinen merkitys EU:lle on minimaalinen, joten sopimusten aikaansaaminen olisi kiinni lähinnä kauppakomissaarin viitseliäisyydestä neuvotella sopimus pienen Kosovon kanssa. Kosovon ja EU:n lähentymisen esteenä oli kuitenkin 2010-luvulla alkanut, monien EU-maiden harjoittama yhä itsekkäämpi ulkopolitiikka. Länsi-Balkanin alueen vakauden ja kestäväen kehityksen turvaksi nykyisten EU-maiden olisi Tammisen mukaan siirryttävä yhteisöllisemmälle linjalle ja tarkasteltava Länsi-Balkania sen omien ongelmien ehdoilla, ei EU-maiden sisäpolitiikasta käsin. Köyhä alue Euroopassa ilman tulevaisuuden näkymiä ei olisi kenenkään, etenään eurooppalaisten, etu.³¹⁰

Vuonna 2017 Euroopan komissio linjasi EU:n laajentumisen Länsi-Balkanille yhteiseksi päämääräksi. Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker linjasi unionin tilaa koskevassa puheessaan syyskuussa 2017, ettei yksikään EU:n mahdollisista ehdokasmaista Länsi-Balkanilla³¹¹ ollut vielä valmis integraatioon, mutta naapuruston vakauden lisäämiseksi unionin tulisi kuitenkin pitää yllä Länsi-Balkanin maiden kannalta uskottavia jäsenyyšnäkymiä.³¹² Loppujen lopuksi laajentuminen on tahdosta riippuvaista: jäsenehdokkaan on oltava valmis täyttämään tarvittavat poliittiset, taloudelliset ja institutionaaliset kriteerit, eli siis saatava aikaan merkittävää yhteiskunnallista muutosta, mutta myös EU:n on oltava valmis siirtymään kohti uutta laajentumisprosessia³¹³. Ulkopolitiikka-lehden mukaan Euroopassa on Länsi-Balkanin kehittymisestä huolimatta merkkejä laajentumisväsymyksestä, sillä Britannian EU-ero sekä Unkarin ja Puolan epädemokraattisesti toimivat hallitukset olivat latistaneet unionin laajenemishaluja. Väsymyksestä huolimatta Euroopan unionin johtajien mukaan EU-integraatio voisi ratkaista ongelmia Länsi-Balkanin alueella, joten EU:n olisi ylläpidettävä uskottavaa toivoa integraatiosta.³¹⁴

³¹⁰ Tamminen 2012.

³¹¹ Ehdokasmaat Länsi-Balkanilla vuonna 2017 Euroopan komission mukaan: Montenegro, Albania, Serbia, Pohjois-Makedonia (vuoteen 2019 saakka entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia); mahdolliset ehdokasmaat: Bosnia ja Hertsegovina, Kosovo.

³¹² Euroopan komissio 2017: EU:n laajentuminen Länsi-Balkanille 2017: 1.

³¹³ Aspidis, Petrelli 2012: 7.

³¹⁴ Vaulasvirta, Mitjo 7.12.2018: Venäjä käy Balkanilla viivytystaistelu, Ulkopolitiikka 4/2018.

Kosovon kohdalla liittymiseen vaadittavien kriteerien saavuttaminen on vielä kesken. Vuonna 2016 Euroopan komission selvityksen mukaan Kosovo oli vasta kehittämässä toimivaa markkinataloutta. Maa oli tehnyt pientä edistystä tukemalla vientiin suuntautuneita yrityksiä sekä parantamalla sopimusten täytäntöönpanoa erityisesti taloussektorilla. Taloudellisten uudistusten pyrkimyksistä huolimatta jatkuva kauppataaseen alijäämä heijasteli vähäistä tuottavuutta ja heikkoa kansainvälistä kilpailukykyä. Lisäksi maan laaja pimeä talous vähensi työllisyyteen liittyviä kannustimia ja vaikutti siten suoraan kansan työllisyyteen. Komission mukaan Kosovon tulisi kiinnittää huomiota erityisesti verotuksen kestävyys, kehittää pääomamenojen käyttötehokkuutta ja parantaa konkurssi- ja maksukyvyttömyysmenettelyjä.³¹⁵ Kosovo onnistuikin parantamaan markkinataloutensa tilaa komission suositusten mukaisesti, mutta vuonna 2018 talouden ongelmat olivat edistyksestä huolimatta yhä samoja kuin vuonna 2016³¹⁶ ja maan EU-jäsenyys yhä kaukainen haave.

Talouden ongelmat eivät kuitenkaan ole ainoa este Kosovon jäsenyydelle. Kosovon päättäjät eivät ole onnistuneet saamaan aikaiseksi liittymiseen vaadittavia reformeja tai konsensusta keskeisten kysymysten ratkaisemiseksi. Poliittinen pirstaloituminen ja polarisaatio vaikuttavat yhä hallinnon tehokkuuteen. Maan juridinen järjestelmä on epävakaa ja epätehokas, vaikka maa on tehnyt edistystä taistelussa korruptiota vastaan, erityisesti organisoidun rikostoiminnan ja korkean tason korruptiotapausten tuomitsemisessa. Kosovon oikeudellinen kehys takaa eurooppalaisten standardien kanssa linjassa olevien ihmisoikeuksien toteutumisen, mutta niiden toteuttamista erityisesti paikallistasolla ja vähemmistöjen keskuudessa horjuttaa yhä koordinaation ja resurssien puute. Eurooppalaisten standardien saavuttamisessa Kosovo on siis yhä varhaisessa vaiheessa.³¹⁷ Kosovolla on kuitenkin mahdollisuus kestäväan kehitykseen vakaus- ja assosiaatioprosessin täytäntöönpanon kautta ja mahdollisuus edetä kohti unionia heti kun ”olosuhteet sen sallivat”. Komission mukaan Kosovo, tai Serbia, ei kuitenkaan voi jatkaa omilla eurooppalaisilla poluillaan

³¹⁵ Euroopan komissio 2016: Progress Towards Meeting the Economic Criteria for EU Accession — The EU Commission's 2016 Assessments, Institutional Paper 044/December 2016, Luxembourg, 58.

³¹⁶ Euroopan komissio 2018: Progress towards Meeting the Economic Criteria for EU Accession — The EU Commission's 2018 Assessments, Institutional Paper 080/June 2018, 53.

³¹⁷ Euroopan komissio 17.4.2018: Kosovo 2018 Report, osana asiakirjaa Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg, 3-5.

etenemistä ilman EU-johtoista keskustelua Pristinan ja Belgradin välisten suhteiden lopullisesta normalisoinnista.³¹⁸

5.4. Kosovon kehitys: hitaasti kohti unionia – suomalaisten avulla tai ilman

Vaikka suomalaiset kehitysyhteistyöhankkeet Kosovossa eivät varsinkaan hanketyön toteutuksen viimeisten vuosien aikana olleet rahallisesti suuria, ne työskentelivät yhteiskunnallisen vakauden ja kehittymisen puolesta tärkeillä aloilla. Sekä Kosovon itsenäisen maaohjelman että Länsi-Balkanin ohjelman hankkeet onnistuivat saamaan aikaan kehitystä aloilla, joilla muut kansainväliset avustajat eivät työskennelleet, erityisesti erityisopetuksessa sekä vammaisten ja etnisten vähemmistöjen yhteiskunnallisen osallistumisen edistämässä. Lisäksi suomalaiset tekivät pitkäjänteistä työtä naisten ja muiden helposti syrjäytyvien ryhmien turvallisuuden, työllisyystilanteen ja yhteiskunnallisen aseman edistymiseksi. Merkittäväksi osoittautui myös Kosovon itsenäistymisen jälkeen tuettu Pohjois-Kosovon serbienemmistöisten kuntien poliittinen ja taloudellinen kehitys, jota on seurannut merkittävä, EU:n tukema parantuminen Pristinan ja Belgradin välisessä vuoropuhelussa.

Kosovo ja sitä avustaneet kansainväliset toimijat ovat saaneet aikaan maassa merkittävää yhteiskunnallista kehitystä vuoden 1999 sodan jälkeen, mutta työ on vielä kesken. EU tukee yhä Länsi-Balkanin kehitystä esimerkiksi laillisuusperiaatteen voimistamiseksi, hyvien naapuruussuhteiden aikaansaamiseksi ja turvallisuuden parantamiseksi. Lisäksi EU vahvistaa unionin ja Länsi-Balkanin alueen välistä yhteistyötä tarjoamalla rahoitusta infrastruktuurin ja energiatalouden kehittämiseksi. Liikesuhteiden edistämisen kautta EU toivoo parantavansa alueen maiden välistä yhteistyötä ja kilpailukykyä.³¹⁹ Vuosille 2014-2020 EU budjetoit tärkeimpien liittymistä avustavien sektorien tukemiseksi yhteensä 573 miljoonaa euroa, joista neljäsosa kaavailtiin demokratian ja hallinnon tukemiseen ja neljäsosa ympäristö- ja ilmastotoimiin. Näiden lisäksi EU tuki laillisuusperiaatteen ja perusoikeuksien toteutumista, maatalouden kehittymistä, koulutusta, työllisyyttä ja sosiaalipoliittikkaa sekä Kosovon kilpailukykyyn kasvua ja innovaatioita.³²⁰

³¹⁸ Euroopan komissio 6.2.2018: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A credible enlargement perspective for and exhaled EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 7, 8.

³¹⁹ Euroopan komissio 05/2018: Factsheet - Six new flagship initiatives to support the transformation of the Western Balkans.

³²⁰ Euroopan komissio 5/2019: Factograph: Kosovo on its European Path.

Kosovo on Länsi-Balkanin ohjelman jälkeisinä vuosina liikkunut kovaa kyytiä kohti kansainvälistä yhteisöä ja tunnustettua valtiota. Kesällä 2015 Kosovo sai Euroopan unionin välittämien neuvottelujen avulla oman suuntanumeron, mikä kuulostaa pieneltä edistysaskeleelta, mutta käytännössä tarkoitti, että Serbia hyväksyi Kosovon tosiasiallisen itsenäisyyden. Vastineeksi Pohjois-Kosovon serbiyhteisöt saivat enemmän päätösvaltaa alueellaan muun muassa koulutus- ja talouspoliittisissa asioissa. Lisäksi Serbian ja Kosovon pääministerit sopivat Brysselissä käydyissä neuvotteluissa esimerkiksi vapaasta liikkumisesta. EU:n ulkoministeri Federica Mogherinin mukaan neuvottelujen tulos oli tärkeä virstanpylväs maiden välisten suhteiden normalisoinnissa, sillä ratkaisut hyödyttivät sekä kansalaisia että molempien maiden etenemistä kohti Euroopan unionia.³²¹ Tätä ennen, syksyllä 2014, Kosovon ulkoministeri oli tehnyt historian ensimmäisen vierailun Serbiaan, mikä oli merkki suhteiden lämpenemisestä³²². Seuraavana vuonna Serbian pääministeri teki vierailun Kosovoon³²³. Unionin lisäksi Kosovo keräsi kansainvälisen yhteisön tunnustuksen. Vuonna 2016 kun Euroopan jalkapalloliitto Uefa päätti ottaa Kosovon 55. jäsenmaakseen Serbian vastustuksesta huolimatta³²⁴. Kuvaavaa myös on, että ihmisoikeustilanteeltaan heikossa Kosovossa on alettu järjestää julkisia, kansainvälisesti tunnettuja Pride-kulkueita seksuaalivähemmistöjen oikeuksien toteutumisen puolesta. Kansainvälisen juurruttaman demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja turvallisuuden vuoksi vähemmistöjä tukevia marsseja on ylipäätään mahdollista järjestää.³²⁵

Toisaalta Kosovossa on lähivuosina ollut paljon selvittämättömiä ongelmia. Kesäkuun 2014 vaalien jälkeen toimivan hallituksen muodostaminen kesti yli puoli vuotta. Köyhyys ja poliittinen epävakaus on johtanut aivovuotoon ja muuttohalukkuuteen. Vuonna 2015 Kosovon oppositio pyrki estämään parlamentin työtä vastalauseena hallituksen ja Serbian väliselle sopimukselle. Eräs

³²¹ Helsingin Sanomien uutinen 26.8.2015: Serbia otti suuren askeleen kohti EU-jäsenyyttä ja Kosovon itsenäisyyden tunnustamista.

³²² Hannula, Tommi 23.10.2014: Merkkipaalu Balkanilla: Kosovon ulkoministeri vieraili ensi kertaa Serbiassa, Helsingin Sanomat.

³²³ Huusko, Jukka 14.1.2015: Serbian pääministeri teki ensivierailun Kosovoon — välit alkavat hiljalleen parantua.

³²⁴ Mutanen, Annikka 3.5.2016: Euroopan jalkapalloliitto otti Kosovon jäseneksi, Helsingin Sanomat.

³²⁵ Leppänen, Veli-Pekka 13.6.2015: Piilossa, peloissaan, näkymättömissä — muttei enää, Helsingin Sanomat.

opposition edustajista jopa laukaisi kyynelkaasua parlamentin istuntosalissa.³²⁶ Kosovon serbit eivät luota albaanipoliitikoihin eivätkä serbipoliitikoihin. Tammikuussa 2018 poliitikko, johon Kosovon serbit luottivat eniten, surmattiin. Järjestäytynyt rikollisuus, oikeusvaltion ongelmat ja korruptio nousevat esille toistuvasti kun puhe kääntyy Kosovon EU-jäsenyysskuntoon.³²⁷ Silti EU:lle asetetaan Kosovossa paljon odotuksia ja toiveita.

Kosovolaisten EU-myönteisyys on, albanialaisia lukuunottamatta, huomattavasti korkeampaa kuin muiden Länsi-Balkanin maiden. Vuoden 2018 Balkan Barometerin mukaan 84 kosovolaisista kannatti maan EU-jäsenyyttä, kun esimerkiksi Serbiassa kannatusprosentti oli vain 29 prosenttia, vaikka maa on ollut ehdokasvaltion asemassa jo vuodesta 2014. Kosovolaiset uskovat EU-jäsenyyden tuovat heille liikkumisen vapautta ja mahdollisuuksia opiskella ja työskennellä toisissa EU-maissa. Lisäksi jäsenyyden uskotaan tuovan taloudellista vaurautta ja vakautta. Vuoden 2018 barometrin mukaan Kosovon kansalaisista 43 prosenttia uskoi maan liittyvän osaksi Euroopan unionia vuoteen 2020 mennessä ja 20 prosenttia uskoi liittymisen tapahtuvan vuoteen 2025 mennessä.³²⁸ Vuonna 2019 on selvää, ettei Kosovo tule pääsemään osaksi unionia ensi vuonna, luultavasti ei edes vuoteen 2025 mennessä yhteiskunnallisten muutosten suuruudesta riippumatta. Euroopan komissio julkaisi vuonna 2018 strategian, jossa EU-jäsenyyttä luvataan Länsi-Balkanin maista seuraavaksi Serbialle ja Montenegrolle, jotka ovat mahdollisesti valmiita jäsenyyteen vuoteen 2025 mennessä. Tässä suunnitelmassa Kosovon jäsenyyssnäkymät olivat kaikista Länsi-Balkanin maista huonoimmat, sillä maalle luvattiin mahdollisuuksia kestäväan kehittymiseen vakaus- ja assosiaatiosopimuksen toteutuksen kautta, mutta eteneminen eurooppalaisella polulla tapahtuisi vasta ”olosuhteiden sen salliessa”.³²⁹

Länsi-Balkanilla on viimeisten vuosikymmenten aikana totuttu ajattelemaan, että pahin vihollinen löytyy naapurista. Valtiot ovat tapelleet sotarikoksista, epäselvistä rajoista ja itsenäistymispyrkimyksistä. Länsi-Balkanilla on kuitenkin yhteinen tavoite: EU. Yhteisenä motivaattorina alueelliselle yhteistyölle ja neuvotteluyhteyksien ylläpitämiselle toimii taloudellinen

³²⁶ Hannula, Tommi 18.10.2015: Poliittisesta umpisolmusta opposition kyynelkaasuiskuun — Kosovossa kriisit seuraavat toisiaan.

³²⁷ Mykkänen, Pekka 23.3.2018: Kosovon serbit luottivat vain yhteen poliitikkoon, mutta hänetkin murhattiin — HS:n reportaasi kymmenenvuotiaasta Kosovosta, joka on täynnä toivottomuutta, mutta myös nuorta tarmoa, Helsingin Sanomat.

³²⁸ Regional Cooperation Council 2018: Balkan Barometer 2018: Public Opinion Survey, 50, 51, 52.

³²⁹ Euroopan komissio 6.2.2018: 2.

kehitys ja halu yltää eurooppalaiselle tasolle. Kosovon kymmenvuotispäivänä 17. helmikuuta 2018 maa odotti yhä kansainvälisen tunnustuksen saamista ja pääsyä maailmanjärjestö YK:hon, johon maa pääsee liittymään vasta kun kaikki turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenet tunnustavat sen. Kiina ja Venäjä tuskin tunnustavat Kosovoa lähiaikoina. Kosovo on tosin saanut monia itsenäisen valtion tunnusmerkkejä, kuten jäsenyyden Maailmapankissa, Kansainvälisessä valuuttarahastossa ja urheilujärjestöissä. Kymmenvuotispäivänään vuonna 2018 Kosovo oli kuitenkin yhä ainut Länsi-Balkanin maa, jonka kansalaiset eivät päässeet EU-maihin ilman viisumia.³³⁰

5.5. Länsi-Balkanista Euroopan unioniksi?

Kahden vuosikymmenen aikana Suomi työskenteli Kosovossa rauhan ja yhteiskunnallisen vakauden puolesta. Kehitysyhteistyön painopisteet seurasivat suomalaisen kehityspolitiikan läpileikkaavia teemoja, kuten naisten oikeuksien tukemista, ja suomalaisten erityisosaamisalueita, kuten erityisopetuksen, vammaisinkluusion kehittämistä ja metsätalouden kehittämistä. Kosovon itsenäisyys ja sen pohjalla ollut Ahtisaaren suunnitelma sysäsivät suomalaisen yhteistyön toimimaan Kosovon suurimman etnisen väestöryhmän, serbien, yhteiskunnallisen integraation hyväksi. Kosovon serbien haluttomuus tunnustaa Kosovoa itsenäiseksi valtioksi aiheutti vuosikausien ajan levottomuuksia ja yhteiskunnallista epävakautta maassa, joka kamppaili korruption ja köyhyyden poistamiseksi sekä oikeusvaltion periaatteiden juurruttamiseksi. Suomalaiset työskentelivätkin aktiivisesti talouden kehittymisen ja työllisyystilanteen paranemisen puolesta erityisesti 2010-luvulla, mutta työstä huolimatta Kosovo oli yhä 10-vuotispäivänään yksi Euroopan köyhimmistä maista.

Kosovolla on kuitenkin tulevaisuus eurooppalaisena valtiona, siitäkin huolimatta että ulkomainen tuki kehitykselle on viime vuosien aikana ajettu systemaattisesti alas. Suurin paikalla oleva kansainvälinen toimija onkin EU, jonka kautta suomalaiset tosin voivat vaikuttaa Länsi-Balkanin alueen tulevaisuuteen ja kehittymiseen. Vaikka suomalaiset eivät ole enää 2000-luvun tavoin näkyvästi työskentelemässä Kosovon kehityksen puolesta, mailla on lämpimät suhteet. Suomalainen käytännössä neuvotteli Kosovolle sen sopimuksen itsenäistymisestä, eikä Ahtisaari suinkaan ole ainoa rauhantyötä Kosovossa tehnyt suomalainen. Esimerkiksi suomalaisia

³³⁰ Hannula, Tommi 17.2.2018: Kosovo täyttää jo kymmenen vuotta mutta janoaa yhä muun maailman tunnustusta – länsimaiden tukema irtautuminen Serbiasta on vakiintunut Venäjän ja erilaisten separatistien keppihevoseksi, Helsingin Sanomat.

rauhanturvaajia on palvellut Kosovossa tuhansittain³³¹. Näiden lisäksi Suomelle tunnettuutta Kosovossa ovat tuoneet ihmisoikeustarkkailijana entisen Jugoslavian alueella vuosina 1995-97 toiminut Elisabeth Rehn³³² sekä entinen pääministeri Harri Holkeri, joka työskenteli Kosovossa vuosina 2003 ja 2004 YK:n pääsihteerin erityisedustajana³³³.

Suomi on siis ollut mukana monessa korkean profiilin tapahtumassa Kosovossa, mutta kumppanuus on ollut molemminpuolista: suomalaisten edustuksen lisäksi albaanit ovat olleet vuosien aikana mukana vaikuttamassa suomalaiseen yhteiskuntaan. Ensimmäiset albaanipakolaiset saapuivat Suomeen vuonna 1990³³⁴ ja nykyään Suomessa asuu Tilastokeskuksen mukaan 10 990 albaniaa äidinkielenään puhuvia henkilöä³³⁵. Elinvoimainen suomenkosovolaisten yhteisö on siis ollut mukana vaikuttamassa suomalaisen yhteiskunnan keskusteluihin ja monikulttuurisuuden lisääntymiseen jo vuosikymmenien ajan. Suomenkosovolaiset jalkapalloilijat ovat viime vuosien aikana saaneet suorituksillaan laajaa medianäkyvyyttä ja vuoden 2009 pakolaisnainen ja Helsingin kaupunginvaltuustossa toiminut Fadbardhe Hetemaj on työskennellyt näkyvästi rasismien- ja muukalaispelon vastaisen toiminnan puolesta. Kirjailija Pajtim Statovcin romaanit ovat saaneet laajaa kansainvälistä huomiota³³⁶ ja nyrkkeilijä Edis Tatli vakuutti suomalaiset tanssitaidoillaan sunnuntai-iltoina esitetyssä tosi tv-ohjelmassa. Lopputuloksena oli, että hänet äänestettiin koko kisan voittajaksi.³³⁷

Kehitysyhteistyön päättymisestä huolimatta kosovolaisten ja suomalaisten väliset suhteet ovat lämpimät. Suomen tunnettuus ja vaikutusvalta Kosovossa perustuu pitkäaikaiseen rauhantyöhön, joka on osaltaan pohjistanut mahdollisuuksia yhteistyön jatkumiselle. Yhteistyön kenttä on kuitenkin kehitysyhteistyön kuivuessa kaventunut. Suomella on toki suurlähetystö Pristinassa,

³³¹ Puolustusvoimat: Kosovo KFOR, <https://puolustusvoimat.fi/web/kansainvalinen-kriisinhallinta/kosovo-kfor->, viitattu 9.10.2019.

³³² Suomen suurlähetystö, Pristina: Kahdenväliset suhteet, <https://finlandabroad.fi/web/xkv/kahdenväliset-suhteet>, viitattu 9.10.2019.

³³³ Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme: 22.

³³⁴ Snellman, Ritva-Liisa 10.9.1990: Norjan hylkäävät albaanipakolaiset pohjoisrajalta Suomeen, Helsingin Sanomat.

³³⁵ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.10.2019]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html>.

³³⁶ Hakkarainen, Kaisa 17.9.2019: Suomalaiskirjailija Pajtim Statovci on ehdolla Yhdysvaltain arvostetuimman kirjallisuuspalkinnon saajaksi.

³³⁷ Enqvist, Niina; Makkonen, Nita 25.11.2018: Edis Tatli voitti Tanssii tähtien kanssa -kisan!, Ilta-Sanomat.

mutta yhteistyön laajenemisen hitaudesta kertoo esimerkiksi se, ettei Suomen keskuskauppakamarin ja Kosovon kauppakamarin yhteistyösopimuksen solmiminen ole edistänyt Suomen ja Kosovon kaupallis-taloudellisten suhteiden kehittymistä.³³⁸ Kehityspoliittisen yhteistyön päättymisen ei ole pakko tarkoittaa yhteistyön kokonaisvaltaista päättymistä, jos kumppanuudesta jaksetaan pitää molemminpuolista huolta ja jos molemmat osapuolet ovat valmiita jatkamaan kaksi vuosikymmentä sitten alkanutta yhteistyötä.

Loppupeleissä kehityspoliitiikka on, varsinkin nykyajan globaalissa maailmassa, vain yksi osa vauraiden valtioiden politiikkaa. Kehitysyhteistyöhön kohdistetut voimavarat ovat vain marginaalinen osa maailmanlaajuisista resurssivirroista, vaikka perinteinen kehitysyhteistyö toki saa aikaan vaikuttavia muutoksia ja ulottuu kauas taloudellisen merkityksen ulkopuolelle. Koska kehitysyhteistyö varoja ei ole rajattomasti tarjolla, kehittyvien maiden osallistuminen maailmantalouteen nähdään kehityksen kannalta tärkeänä mahdollisuutena. Osallistuminen maailmanmarkkinoille edellyttää kansainvälisen yhteisön tukea ja kehittyvältä maalta itseltään hyvää hallintoa. Globaalit toimijat etsivätkin jatkuvasti perinteisen kehitysyhteistyökentän ulkopuolella uusia toimintamalleja, joilla kehittyvien maiden omia kehitysprosesseja voitaisiin tehokkaammin tukea. Maailmanlaajuisesti yhteisenä päämääränä onkin köyhyyden vähentäminen kestäväen talouskasvun kautta.³³⁹

Kosovo on suunniteltu kaikkien sen alueella elävien kansojen valtioksi, mutta globaalit kehitysongelmat ovat yhä edelleen maassa läsnä. Maa on vain muutaman vuosikymmenen aikana kokenut valtavia yhteiskunnallisia muutoksia ja onnistunut ulkomaisen avustuksen voimalla jatkuvasti kehittymään kohti eurooppalaista valtiota. Euroopan unionin jäsenvaltioksi pääseminen vaatii kuitenkin vielä valtavasti työtä. Länsi-Balkanin kehitys onkin ulkomaisen avun ja itsenäisen työn lisäksi vahvasti riippuvainen alueen maiden keskinäisestä yhteistyöstä. Edistysaskeleet ovat osoittaneet, että yhteistyö ja sovinnon tekeminen on mahdollista ja että myös monikansallisella ja -kulttuurillisella Kosovolla on seuraavien vuosien ja vuosikymmenten aikana täysi mahdollisuus päästä osaksi kymmenien jäsenvaltioiden taloudellista ja poliittista liittoa sekä kehittyä itsenäiseksi, kaikkia sen alueella asuvia kansoja palvelevaksi eurooppalaiseksi valtioksi.

³³⁸ Suomen suurlähetystö, Pristina: Kahdenväliset suhteet, <https://finlandabroad.fi/web/xkv/kahdenvaliset-suhteet>, viitattu 9.10.2019.

³³⁹ Koponen, Seppänen: kpl 13. Kehityspoliitiikka ja kehitysyhteistyö: Lupaukset ja Ristiriidat.

Lähteet

Alkuperäislähteet

Ulkoministeriön julkaisut

2001. Kehityskaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä 22.2.2001, https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/kehityskaapolitiikan-tavoitteiden-toiminnallistaminen-suomen-kehitysyhteistyossa-22-2-2001?curAsset=0&stId=47307.

2004. Suomen kehitysyhteistyö 2003: Ulkoasiainministeriön kehityskertomus eduskunnalle vuodelta 2003, toim. Satu Massa, Outi Einola-Head, Porvoo 2004.

2004. Kehityspoliittinen ohjelma, Valtioneuvoston periaatepäätös 5.2.2004.

2007. Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi ohjelmakaudelta 2004-2006.

2007. Kehityspoliittinen ohjelma 2007: Kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa, Valtioneuvoston periaatepäätös 2007.

2008. Evaluation report 2008: 7: Kosovo Country Programme, tekijät Seppänen, Maaria; Karttunen, Antti sekä Beqiri, Vehbi.

2008. Western Balkans - Finland's Development Policy Framework Programme for the years 2009-2013.

2012. Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma — Valtioneuvoston periaatepäätös 16.2.2012.

2012. Kehityspoliitiikka ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2011, annettu Eduskunnalle 29.3.2012, https://um.fi/documents/35732/48132/kehityspoliitiikka_ja_yhteisty%C3%B6t%C3%A4_koskeva_kertomus_vuodelta_2011.

2014. Evaluation report 2014: 4: Peace and Development in Finland's Development Cooperation — Case Study of Finland's Regional Programme in the Western Balkans, Suomen Ulkoministeriön julkaisu, tekijät Sterland, Bill; Kacapor Dzihic, Zehra; Hajdari, Rozeta.

2014. Kehityspoliittinen selonteko, julkaistu 8.5.2014.

2016. Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspoliitiikka 4.2.2016: Luettelo Suomen kahdenvälisestä yhteistyöstä kumppanimaiden kanssa, 20, 21.

2018. Kehityspoliitiikan tulosaaportti 1.11.2018.

Ulkoministeriön rahoituspäätökset

2013. Rahoituspäätös 17.12.2013: Aktiiviset työmarkkinaohjelmat 2, https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspäätökset/-/asset_publisher/5mDkc1Hn9MUP/ahaKytInterventionType/id/1185406, viitattu 29.8.2019.

2014. Rahoituspäätös 24.3.2014: Naisten turvallisuuden edistäminen, https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspaatokset/-/asset_publisher/5mDkc1Hn9MUP/ahaKytInterventionType/id/1164679, viitattu 29.8.2019.

2014. Rahoituspäätös 14.5.2014: L-Balkan/Länsi-Balkanin hankkeiden suunnittelu ja arviointi, https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspaatokset/-/asset_publisher/5mDkc1Hn9MUP/ahaKytInterventionType/id/1156943, viitattu 30.8.2019.

2014. Rahoituspäätös 5.12.2014: Kosovo, Naisten turvallisuuden edistäminen III, https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspaatokset/-/asset_publisher/5mDkc1Hn9MUP/ahaKytInterventionType/id/1170341, viitattu 29.8.2019.

2014. Rahoituspäätös 5.12.2014: KOS/ Metsäsektorin tuki, https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspaatokset/-/asset_publisher/5mDkc1Hn9MUP/ahaKytInterventionType/id/1180627, viitattu 29.8.2019.

2014. Rahoituspäätös 12.12.2014: Kosovo/Kauppaa tukeva kehitysyhteistyö 2, https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspaatokset/-/asset_publisher/5mDkc1Hn9MUP/ahaKytInterventionType/id/1164681, viitattu 29.8.2019.

2014. Rahoituspäätös 30.12.2014: Uusimmat rahoituspäätökset: Tuki desentralisaatiokehitykselle, https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspaatokset/-/asset_publisher/5mDkc1Hn9MUP/ahaKytInterventionType/id/1169875, viitattu 29.8.2019.

2015. Rahoituspäätös 8.9.2015: L-Balkan/Länsi-Balkanin hankkeiden suunnittelu ja arviointi, https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspaatokset/-/asset_publisher/5mDkc1Hn9MUP/ahaKytInterventionType/id/1158992, viitattu 29.8.2019.

Valtioneuvoston asiakirjat

1999. Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (KFOR) Kosovossa, VNS 2/1999 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_2+1999.pdf.

2000. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 1999 - Annettu Eduskunnalle 2000 vuoden valtiopäivillä, K2/2000 vp.

2001. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2000 - Annettu eduskunnalle 2001 vuoden valtiopäivillä, K5/2001 vp.

2002. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2001 - Annettu eduskunnalle 2002 vuoden valtiopäivillä, K3/2002 vp.

2003. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2002 - Annettu eduskunnalle 2003 vuoden valtiopäivillä, K4/2003 vp.

2004. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2003 - Annettu Eduskunnalle 2004 vuoden valtiopäivillä, K1/2004 vp.

2004. Valtioneuvoston kanslian selonteko eduskunnalle 24.9.2004: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004,

2008. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2007 - Annettu Eduskunnalle 2008 vuoden valtiopäivillä, K2/2008 vp.

2009. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008 — Annettu Eduskunnalle 2009 vuoden valtiopäivillä, K1/2009.

2010. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2009 — Annettu Eduskunnalle 2010 vuoden valtiopäivillä, K5/2010 vp.

2011. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2010 — Annettu eduskunnalle 2011 vuoden valtiopäivillä, K2/2011 vp.

2012. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2011 — Annettu eduskunnalle 2012 vuoden valtiopäivillä, K 7/2012 vp.

2014. Hallituksen vuosikertomus 2013 — Osa 2/4: Ministeriöiden tuloksellisuusselvitykset, Hallituksen julkaisusarja 2/2014.

2014. Valtioneuvoston selonteko kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta 8.5.2014: Kohti reilumpaa maailmaa ilman köyhyyttä, VNS 5/2012 vp.

2017. Hallituksen vuosikertomus 2016 — Annettu Eduskunnalle 2017 vuoden valtiopäivillä, K14/2017 vp.

Euroopan unionin asiakirjat

2003. Thessalonikin julistus 2003: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/misc/76319.pdf.

2004. Publications Office of the European Union 30.3.2004: Yhtenäisempi, erilaisempi - Euroopan unionin mittavin laajentuminen, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/57b37ead-e06a-4aac-a079-c62a5e06fbbe/language-fi>.

2006. Publications Office of the European Union 18.10.2006: EU:n laajentuminen — 20 myyttiä ja faktaa, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0c9d9c2a-7e25-4e79-bd82-8dd1a14407d5/language-fi>.

2012. Eurooppa-neuvoston päätelmät 1.-2.3.2012, Brysseli, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2012-INIT/en/pdf>.

2016. Euroopan unioni 16.3.2016: Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Kosovon * välinen VAKAUTUS- JA ASSOSIAATIOSOPIMUS, L 71/3, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A0316\(01\)&from=FI](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A0316(01)&from=FI).

2016. Euroopan komissio 2016: Progress Towards Meeting the Economic Criteria for EU Accession — The EU Commission's 2016 Assessments, Institutional Paper 044/December 2016, Luxembourg.

2017. Publications Office of the European Union: Euroopan komissio: EU:n laajentuminen Länsi-Balkanille: Yhteinen Päämäärä, Unionin tila 2017.

2018. Euroopan komissio 2018: Progress towards Meeting the Economic Criteria for EU Accession — The EU Commission's 2018 Assessments, Institutional Paper 080/June 2018.

2018. Euroopan komissio 6.2.2018: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A credible enlargement perspective for and exhaled EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg.

2018. Euroopan komissio 17.4.2018: Kosovo 2018 Report, osana asiakirjaa Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg.

2018. Euroopan komissio 05/2018: Factsheet - Six new flagship initiatives to support the transformation of the Western Balkans, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/six-flagship-initiatives-support-transformation-western-balkans_en.pdf.

2019. Euroopan komissio 5/2019: Factograph: Kosovo on its European Path, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_kosovo.pdf.

Yhdistyneiden kansakuntien asiakirjat

Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerin avauslausunto Kosovon turvallisuusneuvoston keskustelulle 20.6.2008, New York, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2008-06-20/secretary-generals-opening-statement-security-council-debate-kosovo>.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1244/1999, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244%281999%29.pdf.

Kehityspoliittiset asiakirjat ja tilastot

2010. Suomen kehityspoliitiikan tila 2010 — Kehityspoliittisen toimikunnan lausunto valtioneuvostolle, Helsinki 18.5.2010.

Kepa ry: Tavoite 17: Yhteistyö ja kumppanuus - Kestävän kehityksen saavuttaminen vaatii kaikkien osallistumista ja riittäviä resursseja julkaisussa Suomi ja Agenda2030 - Kansalaisjärjestöjen seurantaraportti, toukokuu 2018, Helsinki.

2018. Regional Cooperation Council: Balkan Barometer 2018: Public Opinion Survey.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkajulkaisu]. ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.10.2019]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html>.

Muut lähteet

Lähdekirjallisuus

Ahtisaari, Martti 2000: Tehtävä Belgradissa, Helsinki.

Annala, Juho 2013: Suomen osallistuminen Kosovo Force-operaatioon vuonna 1999, Suomen historian pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto.

Aspridis, George; Petrelli, Marina 2012: When the EU met the Western Balkans. Ready for the wedding?, 1/2012 SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe.

- Bebler, Anthony 2015: The Serbia-Kosovo conflict teoksessa Bebler, Anthony 2015: "Frozen conflicts" in Europe, Leverkusen, Opladen.
- Bieber, Florian 2015: The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story?, Review of Central and East European Law 40 (2015), Leiden.
- Crawford, Gordon; Hartmann Christof 2008: Introduction: Decentralisation as a Pathway out of Poverty and Conflict? teoksessa Crawford, Gordon; Hartmann Christof: Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict?, Amsterdam.
- D'Aspermont, Jean 2007: Regulating Statehood: The Kosovo Status Settlement, Leiden Journal of International Law, 20 (2007).
- Deda, Ilir 2015: The normalization agreements between Kosovo and Serbia, teoksessa Bebler, Anthony 2015: "Frozen conflicts" in Europe, Leverkusen, Opladen.
- Economides, Spyros; Ker-Lindsay, James 2015: 'Pre-Accession Europeanization': The Case of Serbia and Kosovo, Journal of Common Market Studies 2015, Volume 53. Number. 5, Oxford.
- Gjoni, Roland; Wetterberg Anna ja Dunbar, David 2010: Decentralization as a conflict transformation tool: The challenge in Kosovo julkaisussa Public Administration and Development vol.30 (5).
- Hakovirta, Aino 2014: Euroopan unionin integraation operationaalinen koodi: esimerkitapauksena Länsi-Balkan -politiikka, Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma, politiikan tutkimuksen linja, Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto.
- Hiltunen, Anna-Kaisa 2019: Euroopan porteilla: turvapaikkapolitiikan vaiheet, Jugoslavia hajoaa, EU-maat vaativat bosnialaisilta viisumin, e-kirja.
- Judah, Tim 2008: Kosovo — What Everyone Needs to Know, Oxford.
- King, Russell; Vullnetari, Julie 2009: Remittances, return, diaspora: framing the debate in the context of Albania and Kosova, Southeast European and Black Sea Studies, Vol.9, No.4, December 2009.
- Klasnja, Marko 2007: The EU and Kosovo: Time to Rethink the Enlargement and Integration Policy?, Problems of Post-Communism, vol. 54, no. 4, July/August 2007.
- Koponen, Juhani 2006: Kehitysyhteistyön tulokset ja vaikutukset, teoksessa Hakkarainen, Outi; Onali, Anja: Puntarissa kehitysyhteistyön vaikutukset, Tutkija-toimija-verkoston keskusteluja vuodelta 2005, Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen Raporttisarja, Numero 85, Porvoo, 1.5.2006.
- Kontinen, Tiina 2005: Toimintalogiikat ja hankkeen vaikutukset, teoksessa Hakkarainen, Outi; Onali, Anja: Puntarissa kehitysyhteistyön vaikutukset, Tutkija-toimija-verkoston keskusteluja.
- Koponen, Juhani; Kontinen, Tiina 2011: Keisari ulos kaapista!, teoksessa Koponen, Juhani; Kontinen, Tiina 2011: Kehitysapukeisarin vaatekaapilla, Helsinki,
- Koponen, Juhani; Seppänen, Maaria 2016: kpl 13: Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö: lupaukset ja ristiriidat teoksessa Koponen, Juhani; Kervinen, Anna; Lanki, Jari; Sato, Mariko: Kehityksen tutkimus: johdatus perusteisiin, Helsinki, e-kirja.

Kulmala, Teija 2006: Keskustelun kommentti teoksessa Hakkarainen, Outi; Onali, Anja: Puntarissa kehitysyhteistyön vaikutukset, Tutkija-toimija-verkoston keskusteluja vuodelta 2005, Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen Raporttisarja, Numero 85, Porvoo, 1.5.2006.

Perritt, Henry H., Jr. 2010: The road to independence for Kosovo: a chronicle of the Ahtisaari plan, Cambridge.

Phillips, David L. 2012: Liberating Kosovo: Coercive Diplomacy and U.S. Intervention, Cambridge.

Muharremi, Driton; Mehmeti, Samedin 2013: Policing in the Republic of Kosovo: Changes Along with Political and Social Developments, julkaisussa Meško, Gorazd; Fields Charles B; Lobnikar Branko; Sotlar Andrej: Handbook on Policing in Central and Eastern Europe, New York.

Salminen, Vesa Aleksi 2010: Diplomatian historiapolitiikka: Historia-argumenttien käyttö Kosovon kysymyksessä 1998-2010, pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Poliittinen Historia, Helsinki, 2010.

Savolainen, Taru 2016: Ministeri perämiehenä, parlamentti paitsiossa. Poliittiset toimijat Suomen kehityspolitiikassa vuosina 1995-2010, pro gradu -tutkielma, Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto.

Suoheimo, Maria; Uusikylä, Petri 2011: Vastinetta rahalle — auttaako arvointi, teoksessa Koponen, Juhani; Kontinen, Tiina 2011: Kehitysapukeisarin vaatekaapilla, Helsinki.

Visuri, Pekka 1.1.2001: Varautuminen odottomattomaan: Kriisin ja sodan kuvan näkymät Suomen kannalta, Tiede ja Ase Vol 59 (2001).

Sanoma- ja aikakauslehtilähteet

Ash, Timothy Garton; Kis, Janos; Michnik, Adam; Rupnik, Jacques; Schwarzenberg, Karel; Simecka, Martin M.; Smolar, Aleksander 29.7.1999: EU:n laajentumista ei saa hidastaa Balkanin takia, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000003816701.html>.

Enqvist, Niina; Makkonen, Nita 25.11.2018: Edis Tatli voitti Tanssii tähtien kanssa -kisan!, Ilta-Sanomat, <https://www.is.fi/tanssiitahtienkanssa/art-2000005911642.html>.

Ervamaa, Tomi 21.3.1999: Miksi sekaantua Euroopan takapajuloihin, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000003787088.html>.

Hakkarainen, Kaisa 17.9.2019: Suomalaiskirjailija Pajtim Statovci on ehdolla Yhdysvaltain arvostetuimman kirjallisuuspalkinnon saajaksi, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000006242311.html>.

Hannula, Tommi 23.10.2014: Merkkipaalu Balkanilla: Kosovon ulkoministeri vieraili ensi kertaa Serbiassa, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002771757.html>.

Hannula, Tommi 18.10.2015: Poliittisesta umpisolmusta opposition kyynelkaasuiskuun — Kosovossa kriisit seuraavat toisiaan, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002860554.html>.

Hannula, Tommi 17.2.2018: Kosovo täyttää jo kymmenen vuotta mutta janoaa yhä muun maailman tunnustusta – länsimaiden tukema irtautuminen Serbiasta on vakiintunut Venäjän ja erilaisten separatistien keppihevoseksi, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005571437.html>.

Hassi, Satu 23.7.1999: Kosovo ei saa vähentää köyhimpien apua, Helsingin Sanomien pääkirjoitus, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000003815332.html>.

Helsingin Sanomien pääkirjoitus 11.6.1999: EU siivoaa Kosovon kriisin jäljet, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000003806283.html>.

Helsingin Sanomien pääkirjoitus 13.6.1999: EU joutuu maksumieheksi, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000003806804.html>.

Helsingin Sanomien pääkirjoitus 9.12.2007: Kosovo vaatii EU:lta yhtenäisyyttä, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000004532507.html>.

Helsingin Sanomien pääkirjoitus 14.12.2008: EU:n operaatio Kosovossa tarvitsee menestyäkseen onnea, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000004619648.html>.

Helsingin Sanomien pääkirjoitus 5.4.2013, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002629745.html>.

Helsingin Sanomien pääkirjoitus 24.6.2013: Kroatian jälkeen EU:hun haluaa Serbia, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002657301.html>.

Helsingin Sanomien uutinen 26.8.2015: Serbia otti suuren askeleen kohti EU-jäsenyyttä ja Kosovon itsenäisyyden tunnustamista, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002847755.html>.

Hirvonen, Saara 17.2.2018: Kosovon itsenäistymisestä tasan 10 vuotta — Serbia ei ole vielä tunnustanut, Yle uutiset, <https://yle.fi/uutiset/3-10080313>.

Huhta, Kari 4.6.1999: Jugoslavia myöntyi rauhaan — Ahtisaari toi Kölniin viestin Kosovon läpimurrosta, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000003804764.html>.

Huhta, Kari 21.5.2008: Kosovon kansainvälinen valvonta sekaisin EU:n kiistojen ja YK:n empimisen vuoksi, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000004571306.html>.

Huusko, Jukka 14.1.2015: Serbian pääministeri teki ensivierailun Kosovoon — välit alkavat hiljalleen parantua, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002792408.html>.

Hyytinen, Tuomas; Niinivaara, Susanna 1.4.1999: Kosovosta paenneiden hätä herätti suomalaiset antamaan rahaa, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003789970.html>.

Hyytinen, Tuomas 7.4.1999: Suomalaiset tarttuivat keräyslippaisiin, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003790964.html>.

Juurus, Kati 9.6.1999: Balkanin jälleenrakennus uhkaa kehitysmaiden tukea, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/talous/art-2000003805818.html>.

Järvinen, Jouni 19.2.2005: EU kaipaava menestystä Balkanilla, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000004289153.html>.

Karismo, Anna; Ervamaa, Tomi; Sainio, Juha 24.3.1999: Nato sai käskyn iskeä Serbiaan, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000003788029.html>.

Kivinen, O. 11.10.2005: Länsi-Balkan on tärkeä, Helsingin Sanomien pääkirjoitus, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000004343904.html>.

Klemola, Matti 5.3.1998: Jugoslavia voi jäädä ilman EU-etuja, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000003700227.html>.

Kähkönen, Virve 29.6.2013: Keskeneräinen itsenäisyys, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002658409.html>.

Leppänen, Veli-Pekka 13.6.2015: Piilossa, peloissaan, näkymättömissä — muttei enää, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000002831483.html>.

Miettinen, Anssi 4.10.1998: Kofi Annan Kosovon tilanteesta kansainväliselle toimittajaryhmälle: ”On suuria paineita käyttää kaikkia mahdollisia keinoja”, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000003749002.html>.

Mutanen, Annikka 3.5.2016: Euroopan jalkapalloliitto otti Kosovon jäseneksi, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/urheilu/art-2000002899436.html>.

Mykkänen, Pekka 23.1.2018: Bulgaria yrittää puhalttaa toivoa Balkanin maiden hauraisiin EU-unelmiin – useat vallat Venäjästä Kiinaan haastavat unionin Balkanin ”ruutitynnyrissä”, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005534887.html>.

Mykkänen, Pekka 23.3.2018: Kosovon serbit luottivat vain yhteen poliittikkoon, mutta hänetkin murhattiin — HS:n reportaasi kymmenenvuotiaasta Kosovosta, joka on täynnä toivottomuutta, mutta myös nuorta tarmoa, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005614495.html>.

Niemi, Kaius 12.6.1999: Naton rauhanturvajoukot marssivat tänään Kosovoon, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000003806750.html>.

Paukku, Timo 13.6.1999: Rahoittajat arvioivat Kosovon avuntarvetta, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000003806922.html>.

Poikonen, Jari; Juntunen, Timo 12.5.2008: Suomen kannattaa kehittää koulutusosaamisesta vientituote, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000004568826.html>.

Pugin, Leo 22.6.1999: Pohjoismaat haluavat Balkanin mukaan EU:n laajentumiseen, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003809008.html>.

Raivio, Jyri 25.6.1999: Lipponen: Laiskuus EU-vaaleissa oli takaisku koko unionille, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003809786.html>.

Rantanen, Laura 7.3.2014: Haastattelu: Niiden ongelmat ovat myös Suomen ongelmia, Kehitys-Utveckling-lehti, Maaliskuu 1/2014, <https://kehityislehti.fi/lehtiartikkeli/haastattelu-niiden-ongelmat-ovat-myo-suomen-ongelmia/>.

Rautio, Paavo 5.6.1999: Suomi perii Saksalta ison tukun tehtäviä, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000003804955.html>.

Saari, Oskari 10.6.1999: SPR:n Kosovo-keräys tuottanut jo yli 50 miljoonaa, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003806130.html>.

Salomäki, Anne 9.8.2016: Koputus kuuluu EU:n ovella, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002914936.html>.

Tamminen, Tanja 2012: Aukeaako EU-tie myös Kosovolle?, FIIA Comment 4/2012, Ulkopoliittinen instituutti, https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/01/fia_comment_04_2012_fi.pdf.

Sillanpää, Sami 22.2.2009: Yksivuotias Kosovo taiteilee yhä liukkaalla tiellä, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000004634581.html>.

Sillanpää, Sami 3.5.2009: EU sai kiistellyn suurhankkeen Kosovossa viimein käyntiin, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000004649963.html>.

Sipola, Simo 6.3.1998: EU tuomitsi jyrkästi Serbian toimet Kosovossa, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003700548.html>.

Snellman, Ritva-Liisa 10.9.1990: Norjan hylkäävät albaanipakolaiset pohjoisrajalta Suomeen, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003010140.html>.

STT-REUTERS 10.10.2012: EU patistaa Serbiaa hoitamaan Kosovo-suhteet kuntoon, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000002571217.html>.

Tuomioja, Erkki 27.10.2011: EU:n laajentuminen on yhä Euroopan etu, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002509084.html>.

Vaulasvirta, Mitjo 7.12.2018: Venäjä käy Balkanilla viivytystaistelu, Ulkopoliitiikka 4/2018, <https://www.ulkopoliitiikka.fi/lehti/4-2018/venaja-kay-balkanilla-viivytystaistelua/>.

Vesikallio, Johanna 2.4.1999: Suomi joutuu etsimään ratkaisua Kosovoon EU-puheenjohtajakautenaan, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003790261.html>.

Vuotila, Johannes 20.3.1998: Serbia lupaili myönnytyksiä Kosovossa pakotteiden pelossa, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000003703831.html>.

Yrjämä-Rantinoja, Tellervo 11.5.1999: Chirac ja länsi haluavat Ahtisaaren ryhtyvän EU:n ääneksi Kosovossa, Helsingin Sanomat, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003798975.html>.

Internet-lähteet

Encyclopædia Britannica: Kosovo, <https://www.britannica.com/place/Kosovo#/media/1/322726/208502>, haettu 29.10.2019

EULEX-operaation nettisivut: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,1>.

europa.eu: Euroopan unioni: Perustietoa Euroopan unionista, https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_fi#talouslyhteis%C3%B6st%C3%A4-poliittiseksi-unioniksi, viitattu 7.8.2019.

Euroopan parlamentti 04/2019: Faktatietoja Euroopan unionista - Länsi-Balkan, kirjoittanut André De Munter, sivustolla <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/168/lansi-balkan>, viitattu 6.8.2019.

Euroopan parlamentti: Faktatietoja Euroopan unionista, Ulkosuhteet, Unionin laajentuminen ja naapurivaltiot, Länsi-Balkan, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/168/lansi-balkan>, viitattu 16.8.2019.

Euroopan unioni: Tietoa EU:sta — Slovenia, https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/slovenia_fi, viitattu 10.9.2019.

Kehitys — Utveckling 11.12.2017: Ideakilpailulla yrittäjäksi, <https://kehityislehti.fi/100-kehitystulosta/ideakilpailulla-yrityksia-kosovo/>, viitattu 5.10.2018.

KFOR-operaation nettisivu <https://jfcnaples.nato.int/kfor>, viitattu 3.10.2019.

Kondrashov, Sergey 2013: Kosovo Serb population in 2011 (Own work), <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=26072884>, haettu 29.10.2019.

Puolustusvoimat: Kansainvälinen kriisinhallinta, <https://puolustusvoimat.fi/web/kansainvalinen-kriisinhallinta/kosovo-kfor->, viitattu 3.10.2019.

Puolustusvoimat: Kosovo KFOR, <https://puolustusvoimat.fi/web/kansainvalinen-kriisinhallinta/kosovo-kfor->, viitattu 9.10.2019.

Suomalaisten kehitysjärjestöjen kattojärjestö Fingo ry: kehitysyhteistyötilastot, <https://www.fingo.fi/vaikuttamistyo/kehitysrahoitus/kehitysyhteistyotilastot>, viitattu 26.8.2019.

Suomen suurlähetystö Pristina: Suomi ja Kosovo — Kahdenväliset suhteet, <http://www.finlandkosovo.org/public/default.aspx?nodeid=42589&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Ulkoministeriö: Humanitaarinen apu tuo lievitystä hädän keskelle, <https://um.fi/humanitaarinen-apu>, viitattu 16.10.2018.

Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyön evaluointi, <https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointi>, viitattu 4.9.2019.

Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyön määrärahat, <https://um.fi/suomen-kehitysyhteistyon-maararahat>.

Ulkoministeriö: Tausta: Kosovo kaukana Euroopan kehityksestä, Edustustojen raportit, 5.9.2012, https://um.fi/edustustojen-raportit/-/asset_publisher/W41AhLdTjdag/content/tausta-kosovo-kaukana-euroopan-kehityksesta/384951?curAsset=0&stId=47307, viitattu 5.10.2018.

Ulkoministeriö: Twinning ja TAIEX – EU:n laajentumis- ja naapurustohankkeet, <https://um.fi/twinning-ja-taix-eu-n-laajentumis-ja-naapuruushankkeet#TAIEX>, viitattu 3.9.2018. ks. myös Euroopan komissio: European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Twinning, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en.

Liitteet

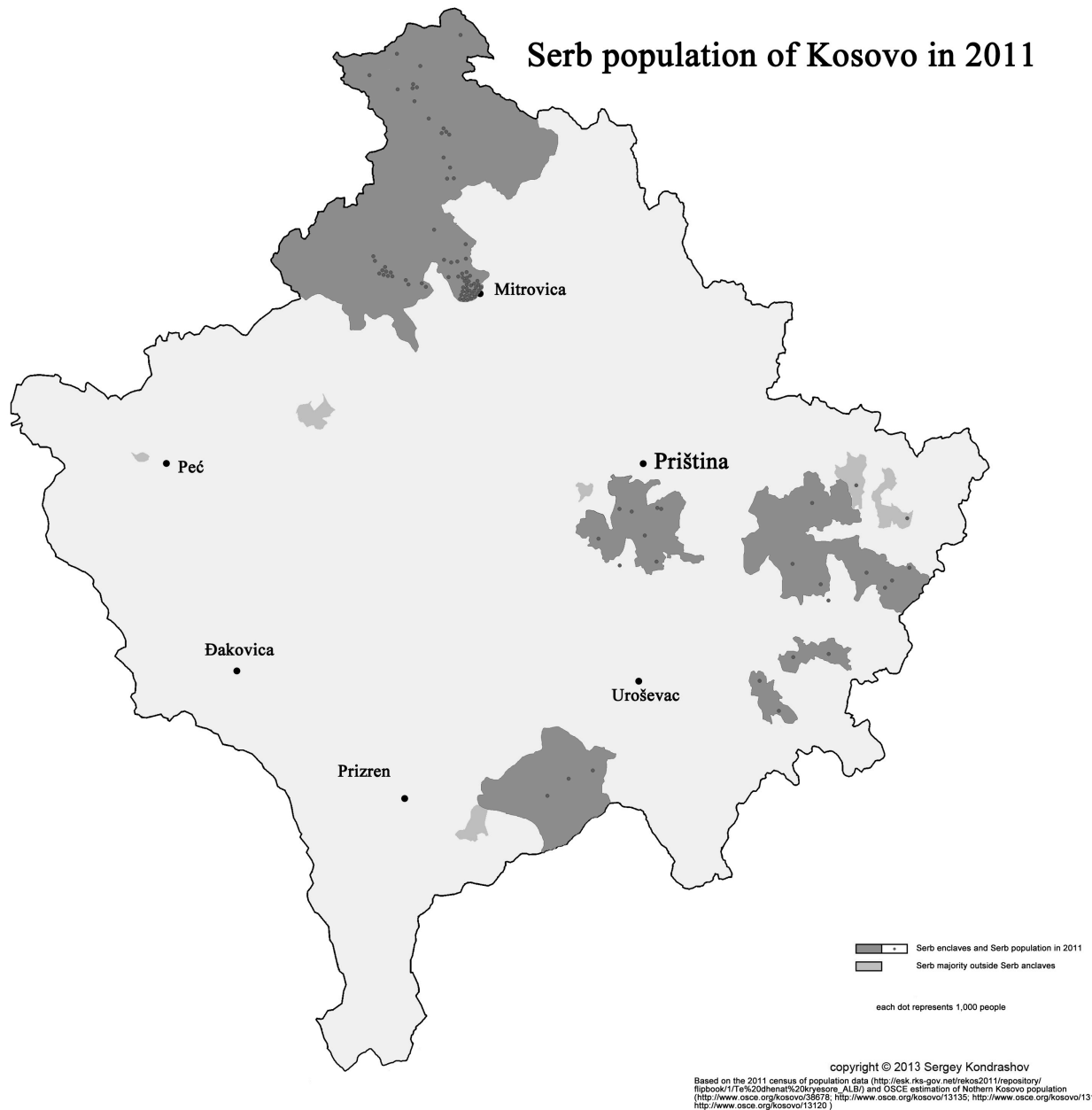
Liite 1: Käytetyt lyhenteet

CARDS	Länsi-Balkanin avustusohjelma
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EKR	Euroopan kehitysrachasto
EU	Euroopan unioni
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
EUPM	EU Police Mission
JIAS	Joint Interim Administrative Structure, Kosovon väliaikainen hallintorakenne
KFOR	Kosovo Force
NATO	North Atlantic Treaty Organization, Pohjois-Atlantin liitto
OSCE	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
UNHCR	The United Nations Refugee Agency, Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisjärjestö
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo, Sodanjälkeisen Kosovon väliaikaisesta siviilihallinnosta vastannut operaatio
RCC	Regional Cooperation Council
SPR	Suomen Punainen Risti
YK	Yhdistyneet kansakunnat



³⁴⁰ Encyclopædia Britannica: Kosovo, <https://www.britannica.com/place/Kosovo#/media/1/322726/208502>, haettu 29.10.2019

Liite 3: Kosovon serbivähemmistön sijoittuminen vuonna 2011 (serbienemmistöiset alueet tummennettu)³⁴¹



³⁴¹ Kondrashov, Sergey 2013: Kosovo Serb population in 2011 (Own work), <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=26072884>, haettu 29.10.2019.

Liite 4: Taulukko Kosovon maaohjelman hankkeista (suomalaiset kehitysyhteistyöhankkeet Kosovossa vuosina 1999-2008)

Hanke	Aloitusaikajankohta ja kesto	Suomen kokonaisinvestointi
UNCHS-Habitat/Clean-up of environmental hotspots	01/2004, 4 vuotta	2,4 miljoonaa euroa
Health phase I: Primary health care services	06/2000, 4 vuotta	1,7 miljoonaa euroa
Health phase II: Support to continuous nursing education	03/2004-03/2008, 4 vuotta	2,5 miljoonaa euroa
Water and sanitation I: W&S institution building	01/2001, 4 vuotta	1,7 miljoonaa euroa
Water and sanitation II: Water management	01/2003, 2 vuotta	490 000 euroa
Education phase I: Support to education sector development	08/2000, 3 vuotta	1,7 miljoonaa euroa
Education phase II: Support to the Faculty of Education of Pristina University	12/2003-12/2008, 4 vuotta + maksuton jatkoaika	3,27 miljoonaa euroa
Human rights phase I: Human rights education	12/1999, 2 vuotta	1 miljoona
Human rights phase II: Human rights education	08/2002, 4 vuotta	2 miljoonaa euroa
Empowerment of women Mitrovica Women's Centre	08/2001, 3 vuotta + jatkoaika 1,5 vuodelle	870 000 euroa
Social welfare, Disabled, phase I: Support to HandiKOS	06/2000, 4 vuotta	620 000 euroa
Social welfare, Disabled phase II: Support to HandiKOS	08/2004, 3 vuotta	500 000 euroa
Civil Military Cooperation (CIMIC) (Suomalaisten KOFR-joukkojen siviili-sotilas yhteistyö)	1999, jatkui maaohjelman jälkeen vuoden 2010 loppuun asti	1,94 miljoonaa euroa
Women's security and safety project/United Nations Development Programme (UNDP)	2007	150 000 euroa
West Balkans reconstruction (shortterm consultancies)	2000-2001	4,47 miljoonaa euroa
Yhteensä	1999-2008	25.31 miljoonaa euroa

Liite 5: Taulukko Länsi-Balkanin ohjelmakauden hankkeista Kosovossa (suomalaiset kehitysyhteistyöhankkeet Kosovossa vuosina 2009-2013)

Hanke	Länsi-Balkanin ohjelman temaatinen lohko	Ajankohta ja kesto	Suomen kokonaisinvestointi
Women's Safety and Security Initiative	Vakaus ja turvallisuus	2007-2009, 3 vuotta	Sai rahoitusta aiemmalla ohjelmakaudella 150 000 euroa
Support to KPC Resettlement		2008-2011, 4 vuotta	500 000 euroa
CIMIC small projects		Aloitettu edellisellä kaudella, kesto vuode 2010 loppuun asti	800 000 euroa
Promotion of Women's Security		2011-2013, 3 vuotta	800 000 euroa
Support to ICO (International civilian oversight of independence)		2011-2012, 2 vuotta	76 000 euroa
Sustainable Employment Development Policy Project	Taloudellinen kehitys ja elinkeinoelämän tukeminen	2009-2012, 4 vuotta	4,5 miljoonaa euroa
Aid for Trade and Sustainable Development		2012-2013, 2 vuotta + jatkohanke ohjelmakauden päättymisen jälkeen vuonna 2014	936 416 euroa, (vuosina 2012-2014 yhteensä 1,3 miljoonaa euroa)
Diaspora engagement in economic development		2012-2013, 2 vuotta	1,1 miljoonaa euroa
Sustainable Development in Dragash Municipality	Ympäristö	2009-2013, 5 vuotta mukaanlukien vuoden 2009 hankevalmistelu	750 000 euroa + 3 miljoonaa euroa
Support to Forest Sector		2010-2013, 4 vuotta	3 miljoonaa euroa
Support to Education Sector		2008-2010, 3 vuotta	371 000 euroa
Support to Inclusive Education		2011-2013, 3 vuotta	529 000 euroa

Support to Minority Communities after Decentralisation Projects I & II	Yhteiskunnallinen kestävyys	I: 2008-2010, 3 vuotta II: 2011-2013, 3 vuotta	I: 429 000 euroa II: 370 000 euroa
Development of Youth Activities		2009-2010, 2 vuotta	207 000 euroa
Appointees Project		2013, 1 vuosi	66 880 euroa
Yhteensä		2009-2013, 5 vuotta	17 788 300 miljoonaa euroa
Training of agricultural advisors		2012-2013, 2 vuotta	353 000 euroa
Suomen Pristinan suurlähetystön toteuttamat avustukset	Paikalliset yhteistyörahastot	Alkoi ennen vuotta 2009, jatkui koko ohjelmakauden	1,5 miljoonaa euroa

Liite 6: Kosovoa koskettaneet alueelliset yhteistyöt ohjelmakaudella 2009-2013

Alue	Hanke	Länsi-Balkanin ohjelman temaattinen lohko	Ajankohta ja kesto	Suomen kokonaisinvestointi
Kosovo ja Serbia	Support for repatriation in the Balkans	Taloudellinen kehitys ja elinkeinoelämän tukeminen	2008-2011, 4 vuotta	1,2 miljoonaa euroa, vuosi 2008 mukaanluettuna
Kosovo ja Pohjois-Makedonia	Skills training programme		2011-2012, 3 vuotta	400 000 euroa

Liite 7: Suomalaiset kehitysyhteistyöhankkeet Kosovossa vuosien 2014-2017³⁴² aikana

Hanke	Jatkoa hankkeelle	Aloitusaikajankohta ja kesto	Suomen kokonaisinvestointi
Naisten turvallisuuden edistäminen II & III	Promotion of Women's Security (800 000 euroa)	II: 2014 III: 2015-2016 Yht. 3 vuotta	II: 330 000 euroa III: 1 milj. euroa
Tuki desentralisaatio-kehitykselle	Support to Minority Communities after Decentralisation Projects I & II (I: 429 000 euroa II: 370 000 euroa)	2014-2016, 3 vuotta	400 000 euroa
Aktiiviset työmarkkinaohjelmat II	Sustainable Employment Development Policy Project (4,5 miljoonaa euroa)	2014-2016, 3 vuotta	1,2 miljoonaa euroa
Kos/Metsäsektorin tuki, Kosovon metsäsektorin uudistus	Support to Forest Sector (3 milj. euroa)	2015-2016, 2 vuotta	1 miljoonaa euroa
Kosovo/Kauppaa tukeva kehitysyhteistyö II	Aid for Trade and Sustainable Development (vuosina 2012-2014 yhteensä 1,3 miljoonaa euroa)	2015-2017, 3 vuotta	950 000 euroa
Yhteensä		2014-2017, 4 vuotta	4 880 000 euroa

³⁴² Vuoden 2013 jälkeen kehitysyhteistyötä Kosovon kanssa ei luokitella erityiseksi ohjelmakaudeksi, sillä hankkeita rahoitettiin yksittäin ja lyhytaikaisesti. Vuoden 2013 jälkeen Kosovon hanketyöltä myös puuttui selkeät, avunantoa ohjanneet raamit, sillä Länsi-Balkanin aluetta ei enää käsitelty kehityspolitiikkaa ohjanneissa linjauksissa tai valtioneuvoston selonteissa erillisenä kategoriana.